

シエラレオネ共和国
カンビア県地域開発支援プログラム
に係る案件形成調査報告書

平成 20 年 9 月
(2008 年)

独立行政法人国際協力機構
アフリカ部

地 四

J R

08-05

序 文

日本政府は、シエラレオネ共和国「貧困削減戦略書」に沿って、支援の方向性を定めており、その3本柱「よい統治・平和と安全の推進」「より貧困な層を対象にした持続可能な開発」「人間開発の促進」に沿った協力を展開する観点から、重点協力課題として「平和の定着」「地方農村開発」の2つを掲げています。また、当該課題は、人間の安全保障の観点から、より直接的な貧困削減への取り組みを行うことで、その重要性を増すものと考えられます。

また、援助を実施する際の安全確保の観点、及び、限られたリソースを特定の分野、地域に集中させ、効率的に支援していく考えから、当面は、首都フリータウン周辺及び北部地域のカンビア県周辺に対する支援を展開することとしています。

これまで、独立行政法人国際協力機構（JICA）はカンビア県において、基礎生活環境改善のための協力（教育・保健・水供給）や生計向上・食料の安全保障のための農業分野での協力を行ってきました。カンビア県での協力開始から3年が経過した現在、これまでの協力による成果を活用しつつ、地域主導のコミュニティ開発支援や地方自治体の行政能力向上等を含む地方自治体とコミュニティへのバランスのよい支援を更に促進すべき段階にあります。

係る背景下、JICAは、カンビア県地域開発支援プログラムにおける案件形成の促進を図るため、2008年5月から6月の間、調査団を現地に派遣し、ガーナ事務所次長 熊谷真人を団長とし、案件形成調査を実施いたしました。調査団は、現地にてシエラレオネ共和国側関係機関と協議を行い、統計指標を含む各種情報、コミュニティ調査で抽出された現状、問題点、及び現場の視察結果などを総合的に分析し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書がシエラレオネ共和国地域開発に係るJICAの支援のあり方を考えるうえで、ひとつの参考資料として活用されることを願うものです。終わりに、報告書をまとめるにあたってご協力いただいた皆様に対して、改めて御礼申し上げます。

平成20年9月

独立行政法人国際協力機構

アフリカ部長 押山 和範

目 次

序 文

目 次

シエラレオネ共和国地図

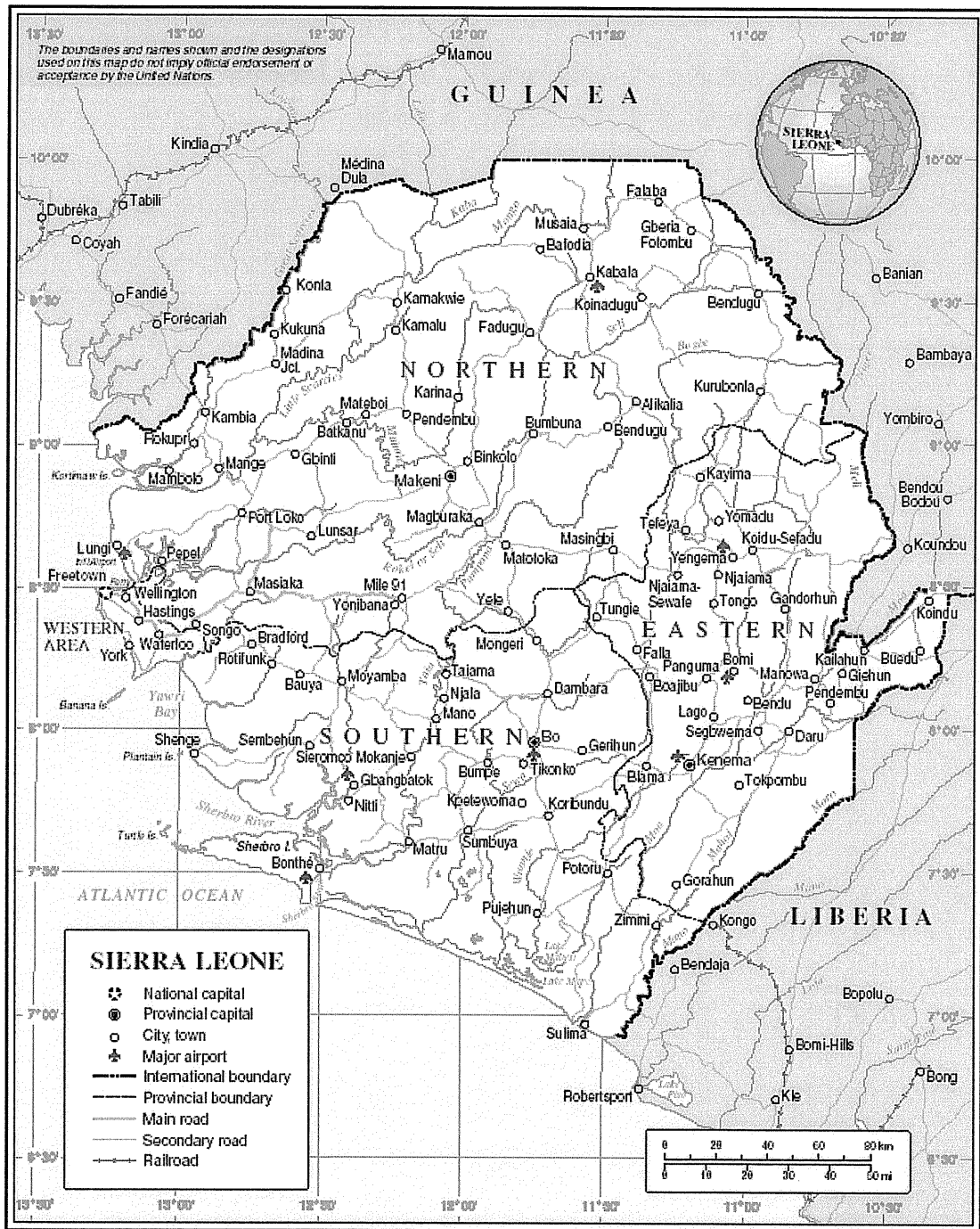
カンビア県地図

写 真

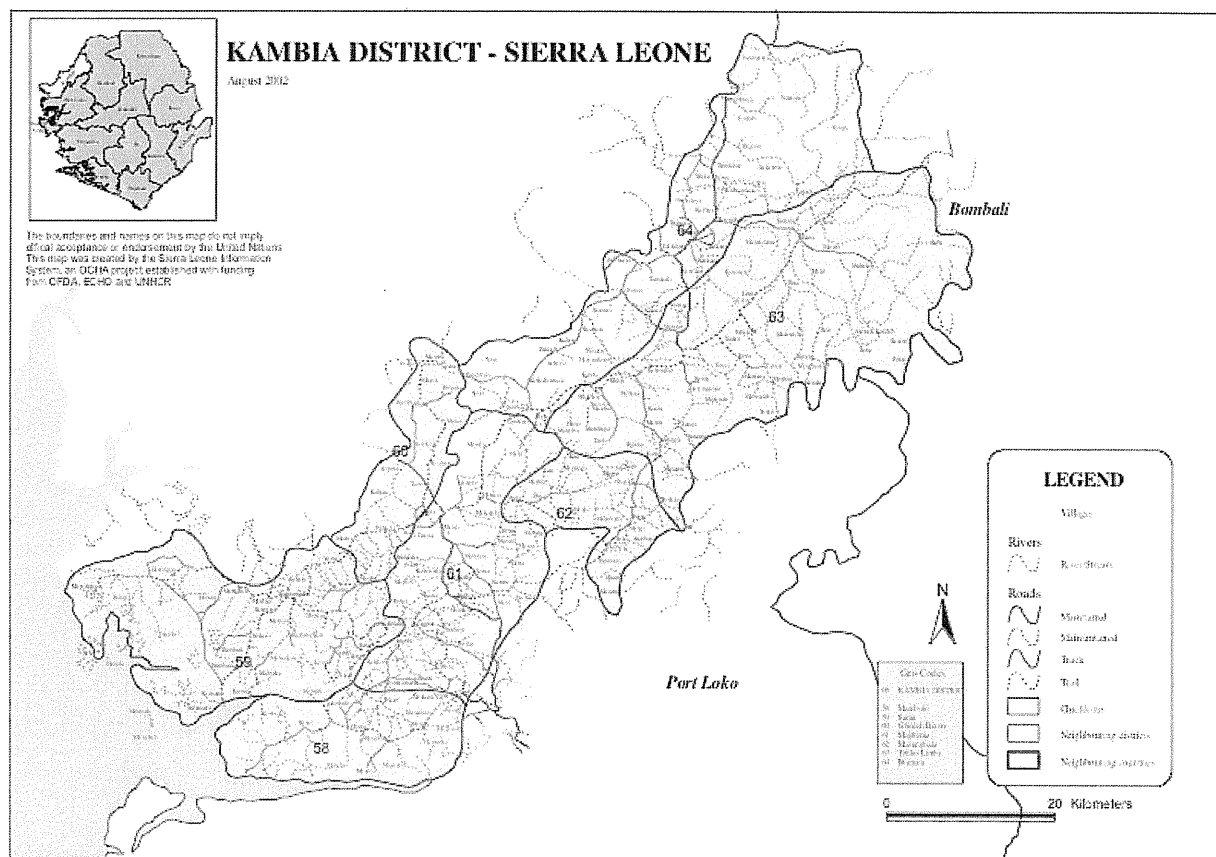
略語表

第1章 案件形成調査団の派遣	1
1-1 調査団派遣の背景と目的	1
1-2 団員の構成	1
1-3 調査の実施方法	2
1-4 調査団日程	2
1-5 主要面談者	2
第2章 シエラレオネにおける地方分権・地域開発の状況	6
2-1 地方行政の歴史と地方自治法	6
2-2 地方行政制度の概要	9
2-3 地方財政、事業計画立案	18
2-4 シエラレオネ政府（GOSL）による地域開発に係る施策	22
2-5 シエラレオネ地方分権・地域開発をめぐる今後の課題	26
第3章 カンビア県における地域開発の現状及び分析	29
3-1 カンビア県議会事務所	29
3-2 カンビア県中央政府事務所	36
3-3 カンビア県開発に係る課題	39
3-4 カンビア県でのコミュニティ開発事業、非政府組織（NGO）の現状	40
3-5 今後の連携の可能性がある他ドナー等の活動	47
第4章 JICAプログラム形成の方向性	57
4-1 今後のプログラム形成において注意すべき国及びカンビア県の現状	57
4-2 これまでのJICA協力（カンビア県子ども・青年支援調査）の成果と教訓	60
4-3 シエラレオネの優先課題との関連性	64
4-4 今後の支援の方向性 ―後継事業案―	65
4-5 まとめ	69
付属資料	
1. カンビア県地域開発プログラム図（案）	73
2. 案件概要（和文要請書案）	74
3. カンビア県村落リスト	80

シエラレオネ共和国地図



カンビア県地図



Map (Top): Development Assistance Coordination Office, *Data Pack: Kambia District*, October, 2004

- 58: Mambolo Chiefdom
- 59: Samu Chiefdom
- 60: Gbinleh Dixon Chiefdom
- 61: Magbema Chiefdom
- 62: Masungbala Chiefdom
- 63: Tonko Limba Chiefdom
- 64: Bramaia Chiefdom

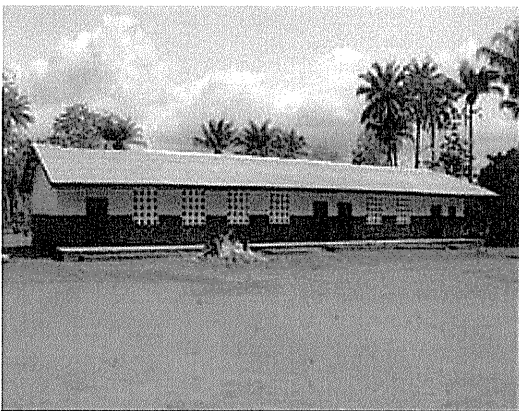
写 真



聞き取り調査



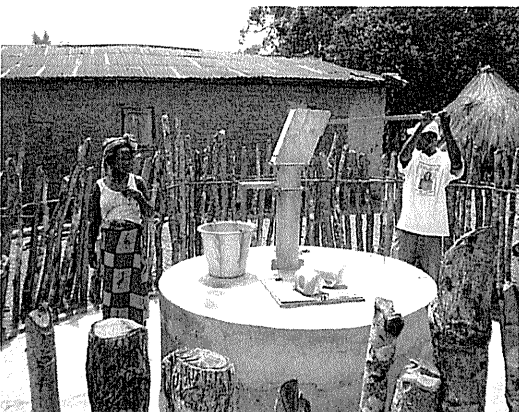
政府との協議



学校改修・建設



学校トイレ建設

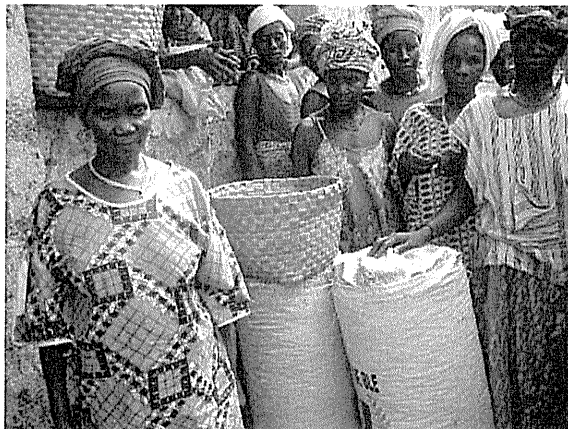


給水施設の改修



コミュニティセンター建設

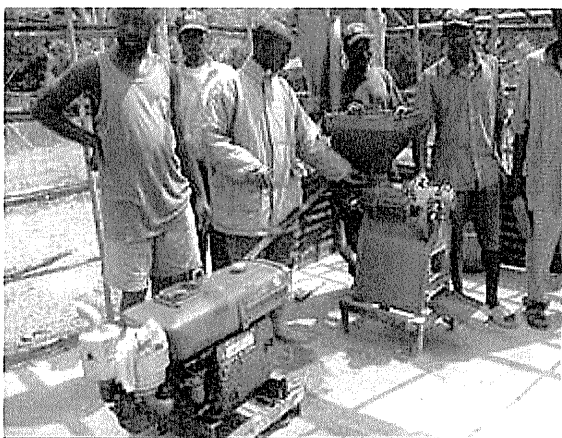
<収入向上活動>



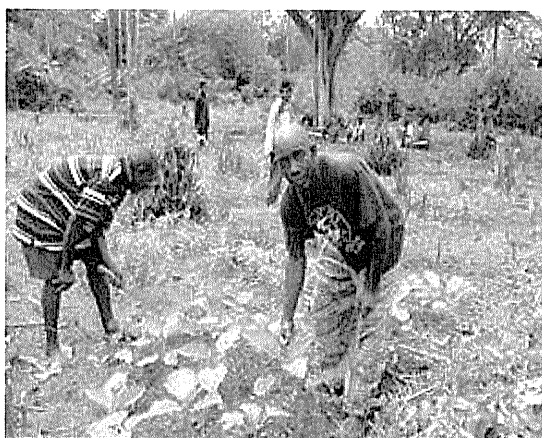
種子銀行の種子を受け取った女性グループ



ヤギ飼育



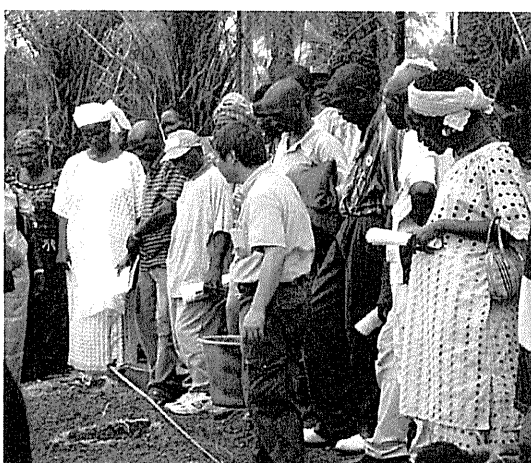
農業機械の運営



学校菜園



木材生産



農業研修の様子

略 語 表

ABU	: Agricultural Business Unit	農業ビジネスユニット
AfDB	: African Development Bank	アフリカ開発銀行
APC	: All People's Congress	全人民会議
ARC	: African Refugee Committee	アフリカ難民委員会
BADERA	: Arab Bank for Economic Development in Africa	アラブ経済開発銀行
CBO	: Community-based Organization	住民組織
DAC	: Development Assistance Committee	開発援助委員会
DACO	: Development Assistance Coordination Office	開発支援調整事務所
DCC	: District Coordination Committee	県調整委員会
DECSEC	: Decentralization Secretariat	地方分権事務局
DFID	: Department for International Development	英国国際開発省
DHMT	: District Health Management Team	県保健管理チーム
EC	: European Commission	欧州委員会
ECDC	: Education and Community Development Committee	教育とコミュニティ開発委員会
ERSG	: Executive Representative of the Secretary General for Sierra Leone	シエラレオネ国連事務総長執行代表
ESP	: Education Sector Plan	教育セクター計画
FAO	: Food and Agriculture Organization	国連食糧農業機関
FFS	: Farmer Field School	農民フィールドスクール
GDP	: Gross Domestic Product	国内総生産
GOSL	: Government of Sierra Leone	シエラレオネ政府
GTZ	: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
IDB	: The Islamic Development Bank	イスラム開発銀行
IFAD	: International Fund For Agricultural Development	国際農業開発基金
IRCBP	: Institutional Reform and Capacity Building Project	制度改革・能力向上プロジェクト

IMF	: International Monetary Fund	国際通貨基金
KDERP	: Kenema District Economic Recovery Programme	ケネマ県経済復興プログラム
LGDG	: Local Government Development Grant	地方自治体開発割当金
MAFFS	: Ministry of Agriculture, Forestry and Food Security	農業・森林・食糧安全保障省
MDBS	: Multi-Donor Budgetary Support	マルチドナー財政支援
MDG	: Millennium Development Goal	ミレニアム開発目標
MDTF	: Multi-Donor Trust Fund	マルチドナー信託基金
MEP	: Ministry of Energy and Power	エネルギー・電力省
MEYS	: Ministry of Education, Youth and Sports	教育・若者スポーツ省
MEST	: Ministry of Education, Science and Technology	教育・科学技術省
MFA	: Ministry of Foreign Affairs and international Cooperation	外務国際協力省
MFMR	: Ministry of Fishery and Marine Resources	漁業水産省
MIALGRD	: Ministry of Internal Affairs, Local Government and Rural Development	内務地方自治体地域開発省
MIB	: Ministry of Information and Broadcasting	情報報道省
MIF	: Ministry of Internal Affairs	内務省
MLCPE	: Ministry of Lands, Country Planning and Environment	国土計画環境省
MLGCD	: Ministry of Local Government and	地方自治体コミュニティ開発省
MLSS	: Ministry of Labor, Social Security and Industrial Relations	労働・社会保障省
MMR	: Ministry of Mineral Resources	鉱物資源省
MODEP	: Ministry of Development and Economic Planning	開発経済計画省
MOFED	: Ministry of Finance and Economic Development	財務経済開発省
MOHS	: Ministry of Health and Sanitation	保健衛生省
MSWGCA	: Ministry of Social Welfare, Gender and Children Affairs	社会福祉・女性子ども省

MTC	: Ministry of Tourism and Culture	観光文化省
MTEF	: Midterm Expenditure Framework	中期支出フレームワーク
MWHTM	: Ministry of Works, Housing and Technical : Maintenance	公共事業・住宅省
MYS	: Ministry of Youth and Sports	若者スポーツ省
NaCSA	: National Commission for Social Action	社会活動のための委員会
NGO	: Non-governmental Organization	非政府組織
PBC	: Peace Building Committee	平和構築委員会
PBF	: Peace Building Fund	平和構築基金
PBSO	: Peace Building Support Office	平和構築支援事務局
PHU	: Peripheral Health Unit	地域保健所
PMDC	: People's Movement for Democratic Change	民主的変容のための人民活動
PNA	: Peace Needs Assessment	平和構築アセスメント
PRSP	: Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略書
RRA	: Rapid Result Approach	短期調達手法
SLPP	: Sierra Leone People's Party	シエラレオネ人民党
SMC	: School Management Committee	学校運営委員会
SME	: Small Medium Enterprise	中小企業
TA	: Tribal Authority	伝統的部族代表
UNAMSIL	: United Nations Mission in Sierra Leone	国連シエラレオネミッション
UNDP	: United Nations Development Programme	国連開発計画
UNHCR	: United Nations High Commission of Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	: United Nations International Children's Fund	国連児童基金
UNIOSIL	: United Nations Integrated Office in Sierra Leone	国連シエラレオネ統合事務所
USAID	: United States Agency for International Development	米国国際開発庁
VDC	: Village Development Committee	村開発委員会
WB	: The World Bank	世界銀行
WFP	: World Food Program	世界食糧プログラム
WSD	: Water Supply Division	水道局
ZCC	: Zonal Coordinating Committee	ゾーン調整委員会

第 1 章 案件形成調査団の派遣

1-1 調査団派遣の背景と目的

シエラレオネ共和国（以下、「シエラレオネ」と記す）では1991年から政府軍と反政府軍勢力との間で戦闘が続いていたが、2001年5月に停戦合意が成立、2002年1月には、内戦終結がカバ大統領によって宣言された。この結果、わが国は2004年8～9月に平和構築・復興分野のプロジェクト形成調査、2004年12月に平和構築アセスメント（PNA）を行い、基礎的情報の収集及びわが国の協力の方向性について調査を実施した。その後、特に内戦による被害の大きかった地域のひとつである北部のカンビア県（面積3,013km²、人口27万462人）を中心に復興支援を開始し、2005年10月の教育分野の「カンビア県子ども・青年支援調査」（開発調査）の着手を皮切りに、農業分野の「カンビア県農業強化支援プロジェクト」（技術協力プロジェクト）、水分野の「カンビア県給水体制整備プロジェクト」（技術協力プロジェクト）、及び「カンビア県地域保健改善プロジェクト」（技術協力プロジェクト）が実施中である。

わが国を含めた国際社会の支援や自助努力により、シエラレオネの社会・経済状況は徐々に回復し、復興の段階から開発の段階にシフトしつつあり、着実な復興をみせているものの、シエラレオネの人間開発指数は177位/177位（2007年）と著しく貧しい状況を脱しておらず、支援が必要な状況に変化はない。また、地方部は都市部との格差も大きく、内戦で損なわれた施設や制度の改善は十分ではなく、地方分権化が進むシエラレオネでの受け皿となる人材や経済的能力は十分ではない。特に比較的開発の遅れているカンビア県においての状況は深刻であり、例えば、生徒に対する教員数、内戦で破壊された施設、安全な飲料水へのアクセス、食料自給率に関する指数は全国平均よりも低い状態であり、地方分権に伴う当該分野に対する人材や権限の委譲はいまだ進んでいない状況である。

このような開発支援に対するニーズに対応するため、これまで実施している支援の成果等を活用し、中長期的な事業の実施方針の策定が必要となっている。また、今年度中には教育、農業、水供給の案件が終了する予定であり、それら案件の進捗を踏まえ、今後の支援の具体的な方向性について検討する必要がある。また、PNAに関しても、既に内戦終結から6年が経過しており、これまでの進捗や現在の状況を踏まえてレビューを行う必要がある。

そのような背景のなか、JICAはカンビア県を中心とした地方農村開発、平和の定着を開発課題とする「カンビア県地域開発支援プログラム」を形成し今後の協力の方向性を検討するため、2007年7月より企画調査員「地域開発」を派遣し、シエラレオネの開発計画や各ドナーの援助動向、地方分権化の動向等と併せて、カンビア県での開発計画や行政、コミュニティの実態に関する調査を実施してきた。そして、今般、「カンビア県地域開発支援プログラムに係る案件形成調査」として、今後の事業の実施方針を策定するための更なる情報収集を行うため調査団を派遣し、特に2008年6月で現地活動が終了する「子ども・青年支援調査」を中心に成果と教訓を取りまとめ、行政・コミュニティの現状・ニーズ等を踏まえ、広い視点から「カンビア県地域開発支援プログラム」に係る今後の具体的な方向性を検討することとした。

1-2 団員の構成

団長 / 総括 : 熊谷 真人（ガーナ事務所 次長）
コミュニティ開発 / 平和構築 : 平林 淳利（公共政策部 特別嘱託）

協力企画 :小林 英里子(シエラレオネ・フィールドオフィス 企画調査員)
協力企画/地方行政 :小野 雅裕(シエラレオネ・フィールドオフィス 企画調査員)

1-3 調査の実施方法

本調査においては、まず当該分野の協力のあり方を考察するための基本情報として、地方分権・地域開発に係る諸制度・政策、地方自治体の現状、及び他ドナー・非政府組織(NGO)の援助動向について概観したうえで、個別のプロジェクト形成に際し、取り組むべきアプローチや対象につき整理した。次に、それらを踏まえ、カンビア県における行政・コミュニティの実態を調査し、それら分析結果を基に、現地関係機関との協議を重ね協力計画案を取りまとめた。

具体的には、それまでに実施していたプロジェクトの成果・教訓、企画調査員による調査を最大限活用しながら、1) 文献調査(既存資料、ウェブデータ収集等)、2) 聞き取り調査(中央省庁、各ドナー、地方自治体、コミュニティ等)、3) 現地関係機関との協議を通じて実施した。

1-4 調査日程

2008年5月25日～6月8日まで。

1-5 主要面談者

〈外務省〉

国際協力局 無償資金・技術協力課 課長補佐 村松 一二美
在ガーナ日本大使館 三等書記官 近藤 千里

〈国際協力機構(JICA)〉

アフリカ部 中西部アフリカチーム 興津 圭一
ガーナ事務所 所長 山内 邦裕
シエラレオネ・フィールドオフィス 企画調査員 久下 勝也(2006年3月まで勤務)

〈龍谷大学〉

法学部 教授 落合 雄彦

〈シエラレオネ政府(GOSL)〉

内務地方自治体地域開発省(MIALGRD)

Mr. Alhaji Banie Eillah Sesay, Permanent secretary

財務経済開発省(MOFED)

Mr. David O. Carew, Minister

Mr. Solomon B.E. Scott, Director, Central Planning Unit

Mr. Alhadi A. Cole, Deputy Development Secretary

地方分権事務局(DECSEC)

Mr. Alhassan Joseph Kanu, Program Manager, IRCBP

Mr. Sullay B. Sesay, Project Manager GoBifo Project

社会活動のための委員会 (NaCSA)

Mr. John Paul Agebeh, Director, Community-Driven Programme

Kambia District Council

Mr. Osman Fofana, District Chairman

Mr. H. A. Bah, Chief Administrator

Mr. Alie fofana, Deputy Administrator

Mr. Molai P. Kamara, Finance Officer

Mr. Abudul B. Sankoh, M&E Officer

Mr. Ketima Bangura, Local Council Coach Decentralization Secretariat

Mr. Samuel Kamara, DISEC Coordinator

Hon Hawa Bangra, District Counselor Tonko Limba Ward 2

Kenema District Council

Hon. Patric Samu, Chairman Kenema District

Mr. Charlie P. Jay Kalloh, Chief Administrator Kenema District

教育・若者スポーツ省 (MEYS)、Kambia Office

Mr. Mansarey Pearce, deputy director

Ms. Vacky Kamara, MSWGCA-K District Director

MEYS, Kenema Office

Mr. John Amara Swarey, Director

農業・森林・食糧安全保障省 (MAFES)、Kambia Office

Dr. Mansaray, Director, SMS Kambia

Mr. Sorie I. Turay, SMS(M&E), Kambia

Mr. Abubakar S. Kabba, SMS of Land and Water Development

Mr. Fomba K. James, SMS of Forestry

Mr. Muminie Bangra, BES

Mr. Edward E. Bangra, BES

Mr. Joseph M. Pessime, FEW

Mr. B.K Mansaray, FEW

Mr. Daniel M. Kamara, FEW

MAFES, Kenema Office

Mr. Richard Aliew, SMS Crop Division

保健衛生省（MOHS）、Kambia Office

Dr. J.N. Kandeh, District Management Officer

Mr. A.T. Dean, WATSAN coordinator

社会福祉・女性子ども省（MSWGCA）、Kenema Office

Mr. Patric Bangra, Director

エネルギー・電力省（MEP）Supply Division

Mr. Francis Moijue, Executive Engineer

Kambia Police

Cdr. Mustapha Kamara, Local Unit Commander

Mr. John K. Kargbo, OPS officer

〈他ドナー〉

UN Peace Building Commission

Ms. Carolyn McAskie, Assistant Secretary-General PBSO

Ms. Vina Nadjibulla, Strategic Planning Officer/Gender Advisor PBSO

国連シエラレオネ統合事務所（UNIOSIL）

Mr. J. Victor Angelo, Executive Representative of the Secretary-General

International Committee of the Red Cross（ICRC）

Mr. Christoph Hartmann, Head of Delegation

国連開発計画（UNDP）

Mr. Toshihiro Nakamura, Assistant Resident Representative

Mr. Samuel Harbour Dep. Representative (Programme)

Mr. Yuichiro Sakai, Programme Officer Governance Unit

Mr. Joseph Kamara, Program Officer (M&E) UNDP-KDERP

Mr. Juana B Bhonopha, Program Officer (Gender Dev. & Participation) UNDP-KDERP

国連児童基金（UNICEF）

Mr. Geert Cappelaere, Representative

Mr. George Sequee, Water and Sanitation Officer

米国国際開発庁（USAID）

Ms. Christine M. Sheckler, country Program Coordinator

CARE (NGO)

Ms. Yuki Suehiro, Health & HIV/AIDS Coordinator

Save the Children UK (NGO)

Jeanetta K. Johnson, Health Programme Manager

Action AID (NGO)

Mr. Duramany Kamara(Fonky), Program Officer

PARD (NGO)

Mr. Mamy Amada Sesay, Manager (head of the office)

Mr. Abubakarr S. Waray, Logistics Officer

第2章 シエラレオネにおける地方分権・地域開発の状況

2004年の地方自治法施行後3年が経過した現在、シエラレオネの地方分権の進捗状況はいまだ途中段階であり、制度を現状に合わせながら運用しつつ制度構築を進めている部分も多いといえる。本章では、地域開発の主な背景となる地方行政制度成立の経緯を説明したのち、2004年地方自治法施行後の現行制度（2007年現在における権限、人員、財政）を述べ、シエラレオネ政府（GOSL）の取り組みについて確認する。第3章では、カンビア県における地方分権の現状について述べたのち、いくつかの問題点と将来的な展望を取り上げて開発課題を分析する。第4章では、案件形成調査の主な対象となったカンビア県子ども・青年支援調査の成果と教訓を取りまとめたうえ、今後の支援の方向性、具体案を提言する。

2-1 地方行政の歴史と地方自治法

シエラレオネでは英国植民地時代（1808～1961年）から伝統的自治組織を活用した地方自治の試みが開始された。旧イギリス型の地方制度が基礎となり、その特徴は「自治体の運営管理の中心として、独任の行政部門の長ではなく、多人数からなる議会（Council）を置き、各分行政分野ごとに委員会を設けること」であった¹。

しかし、当時の地方制度は同時期のケニアやナイジェリアと同じように、地方行政システムを未整備のまま放置し地方自治の程度は非常に低いものに過ぎなかった²。配置された県議会行政官及び伝統的統治システム（チーフダム制度）による地方自治は、首都にいる植民地行政官による間接自治であり、未発達のままとなっていた。その後、内戦の混乱のなか本格的な地方分権の試みが始まったのは、2004年に地方自治法（The Local Government Act 2004）が施行されて以降と考えることができる。

1808年にイギリスの直轄植民地となり、植民地時代の統治の中心はフリータウンを中心とした西部地区（Western Area）となった。その後1896年には内陸部の保護領（Protectorate）化が進み、西部地区では総督を長とする直接支配的な統治システムが成立したが、保護領となった地方部では植民地政府から派遣されたごく少数の行政官の監督の下、伝統的指導者が徴税などを行う間接統治システムが導入され³、伝統的支配システムを重要な基盤とした地方部統治が行われた。

西部地区にあるフリータウン市議会において、最初の地方自治制度であるFreetown Municipality Ordinanceが1893年に施行された。その後1937年にTribal Authorities Ordinance No.8 of 1937により初めて地方部で行政組織が正式に制度化され、1964年Tribal Authorities (amendment) Act of 1964によって、チーフダム議会が公式に地方自治制度に取り入れられた⁴。

地方部の12の統治地区を代表する県議会⁵は1946年に制度化された。当時の県議会の役割は地方の指導的役割のみであったが、1950年のDistrict councils ordinance No.17 of 1950により、地方議会の補助金交付、プリセプトと呼ばれるチーフダム議会からの税収一部委譲の自主財源を

1 「比較地方自治：諸外国の地方自治制度」、山下茂・谷聖美・川村毅、第一法規、1992年。

2 アフリカの地方分権化—南アフリカ共和国の財政地方分権化と予算配分の公正に関する考察、平田慈花、国際協力事業団、2002年。

3 「分岐国家シエラレオネにおける地方行政—植民地期の史的展開—」、落合雄彦、Journal of African Studies、2007年。

4 それまでの組織の名称変更及び、チーフダム委員会の設置等役割の明確化が図られた（e.g. Tribal Authorities → Chiefdom councils, Native Administration → Chiefdom Administration, Native Law and Custom → Customary Law）。

5 Western Area Rural Area は、1つの県議会（Western Rural Council）と6つの地区議会（Rural District Council）に分かれていた。

確保し、それらを活用した地域の経済開発と社会サービスの業務を行うようになった。同時にタウン議会（当時）はBo、Kenema、Makeni、Koidu and New Sembehun、Sherbro⁶の5つが設けられることとなった⁷。

当時の地方制度は、中央の管理機能の出先として機能しており、すべての地方議会は当時の内務省（MIF）の管轄下で、住民や地域への責任を果たすという意味あいでは、不完全であった。また、予算のほぼ70%は中央に依存しており、財政的な自主性は弱いなか、パラマウントチーフや地方議会による予算管理能力は弱く、又汚職や配分ミスも多かった⁸。

当時の首相Milton Margaiによって、地方制度の構築は進められたが、次第に県議会やチーフダム議会の管理能力が弱まり、1962年から、コノ県議会をはじめとして予算配分を中断していった。そのまま、地方議会の見直しは図られず、地方制度構築は継続しなかった。

1971年シエラレオネは共和制に移行し、Siaka Stevens大統領を中心に、地方自治体レビュー委員会が設立され、地方議会の存続、必要性につき協議された。その結果、1972年に地方議会は解散され、地方での事務は中央省庁へと委譲された⁹。ほぼ各州の州都に位置するタウン議会は管理委員会（Committee of Management）と変更され、中央からの任命官による統治が行われ、中央からの出先で地方の管理機能を果たすこととなった。チーフダム議会制度は存続されたが、そのまま地方制度の見直しは内戦終結まで行われなかった。

1972年以降、地方部の統治は中央集権化されたが、地方部では世襲的なパラマウントチーフによる恣意的な支配が行われ、地方部での社会経済サービスは不十分となり、NGOなどが唯一の地域開発の貢献者となっていた。中央との格差も拡大し、中央では1党制の下、一部のエリートが政治や経済の権力を独占するといった非民主的な支配状況がみられ、その後の紛争の原因のひとつともなったといわれている。

2002年の内戦終了を機に、そのような状況を改善するために、地方部に民主的に選出された代表からなる地方議회를中央とチーフダムの中間層に設け、その役割を強化するという地方制度改革が推進されてきた。2002年就任時のカバ大統領の就任演説でも任期中の重要実施政策のひとつとして述べられ¹⁰、2004年地方自治法の制定へと至った。

2002年8～9月にかけて、4回のガバナンス円卓会議（中央及び地方レベル）によって地方分権制度について協議されたのち、引き続いて副大統領と地方自治体コミュニティ開発省（MLGCD）大臣をチェアとし、MLGCDの召集による40名のタスクフォースとそのサブ委員会での協議が実施された。その後、国連開発計画（UNDP）と英国国際開発省（DFID）のサポートの下、1年以上の期間をかけて、全国的な議論が繰り返された。特に議論がなされたのは地方へ委譲される多くの権限をもつ農業・森林・食糧安全保障省（MAFFS）、保健衛生省（MOHS）、教育・科学技術省（MEST）である。結果として、地方自治法は、2003年にドラフトが完成し、2004年1月に国会承認、2004年3月4日に公布及び施行となった。

その結果として、1972年の地方議会の廃止以来の地方選挙が2004年5月22日に実施され、13県（District）議会、5タウン議会、首都フリータウン市議会の19の地方議会への代表議員が選挙

6 Sherbro Urban District は Bonthe 県内のタウン。

7 Standard times Press sierra Leone Nov.14, 2007, <http://standardtimespress.net/>

8 Standard times Press sierra Leone Nov.14, 2007, <http://standardtimespress.net/>

9 Institute of Public Administration and Management, Silvanus Torto 教授からのヒアリングによる（2007年12月4日）。

10 Decentralisation in Sierra Leone-Development concept and Summary of International Assistance, UNDP-Governance project paper(draft), 2004

区となる全国 394 ワード (Ward) から選出された。

タスクフォースの提言により、地方分権の進捗管理と、必要な訓練等を行う地方分権事務局 (DECSEC) の設立に合わせて、以下のポイントを留意点として地方制度は構築された。また、ドナーサポートの一環として、ガーナとウガンダの地方分権のケースを参考にし、財政分権に関してはガーナへのスタディツアーも実施された¹¹。

- ・シンプルな地方自治 (最低限の人員、最低限の指示系統)
- ・人道支援等で活動した非政府組織 (NGO) 職員を含め、可能な限り現存の地域のリソースを活用する。
- ・人材育成は対象、時間に関して余裕をもって実施する。
- ・衛生検査・保健管理、財務会計等専門的部署を設立する。
- ・地方人事院は、既存の人事院制度を基に地方公務員に対しても適当な職務環境を準備する。
- ・地方政府を地方の雇用先としてではなく、効率的な事務実施機関として考える。
- ・採用に関しては、縁故採用等は避け、専門的な基準をもって行う。

また、2004年の地方自治法施行による大きな変化は、以下のとおりであり、現在も地方分権政策を支援する制度改革・能力向上プロジェクト (IRCBP)¹² [後述：世界銀行、DFID、EU、アフリカ開発銀行 (AfDB) 支援プログラム] を中心に制度構築、キャパシティ・ビルディングが進められている。

- ・地方選挙が実施され、県議会、市議会が設置され人員の配置がなされた。
- ・地方に存在する地方制度であるチーフダム議会、選挙区委員会、県・市議会の役割が明確に示された。
- ・地方自治体の自主財源が明確に記され、その用途についても地方部主導で決定できるような仕組みが構築された。
- ・地方部での地方主導の計画策定のメカニズムが提示された。
- ・中央政府からの委譲権限、事務、人員、施設が明確に設定された。
- ・上記に伴う予算措置のシステムが設置された。
- ・地方自治、地方財政の監査機能が強化された。

1996年の民主的選挙以来、行政改革の重要性、特に地方自治体の設立はシエラレオネのガバナンス改革のなかでも重要視されていたが、2002年まで内戦によりその実施は妨げられていた。2002年カバ大統領就任後、地方自治体の再建が進められ、現在に至るまでGOSLの最重要課題となっている。各ドナーも地方分権制度自体への支援、制度を活用した支援を多く行っており、今後は、多少の中央への揺り戻しはあり得るとしても、地方の状況に合わせた地方分権化の流れは確実に進んでいるといえる。

当初の計画では、2008年7月に実施予定の地方選挙を経て、2008年末までに現行地方自治法を基にした権限、人員等の委譲や制度構築は、ほぼ終了する予定であったが、実体としては計画どおりに進捗しておらず、地域間及びセクター間のギャップも明らかになってきている¹³。今後

11 Decentralisation in Sierra Leone-Development concept and Summary of International Assistance, UNDP-Governance project paper (draft), 2004

12 Institutional Reform and Capacity Building Project

13 Local Government (Assumption of Functions) Regulations, 2004 に個別の委譲事項につき明記してある。

GOSLは、この3年ほどの移行期での教訓や成果を基に、地方自治法の改定も視野において、更なる調査・分析を計画しており¹⁴、ドナー支援プログラムである IRCBP も 2012 年までの延長を決定している。

2-2 地方行政制度の概要

2-2-1 地域区分、地方行政機関の概要

シエラレオネでの地方自治体の役割は 2004 年の地方自治法で規定されている「行政区 (Locality)¹⁵」としての県や市 (タウン) に設置された地方議会が中心となって担っており、その下にチーフダム議会、ワード委員会といった下部組織が機能し、定められた役割と責任をもっている¹⁶。

上述のとおり、2004 年地方自治法で役割が明確となった 13 県、5 タウン、首都フリータウン市の 19 の地方議会と合わせて、その議会への代表議員の選挙区となる全国 394 ワードの機能が明確になった。

しかし、同時に 1964 年の法¹⁷で保障され形づくられたチーフダム議会は、その下部組織であり、区域内に存在するセクション、タウン、村、コミュニティ等といったリーダーごとに地理的に線引きされた集団とともに長年の間実質的に地方部を統括していた経緯があり、その背景のなか、新しい地方自治法施行後、チーフダム議会は税金徴収や治安維持など既存の役割を維持しつつ、地方議会と共存する仕組みが形成された。

選挙区で線引きされているワードと比較し、セクション等は、現在でも実質的には住民の生活範囲の地理的区分であり、その地域のリーダー (チーフ、ヘッド) の管理の下住民は生活している。地方議会やドナー事業のカウンターパートとして活用される場合もあるが、地方自治法下の新しい地方自治制度では、行政区としてではなく、役割についても明確ではない。チーフダム内の地理的区分として存在するのみであり、それぞれの地方部の状況に即した形でチーフダム議会、ワード委員会をサポートしている。

そこで、まずは 2004 年地方自治法で定めている「Locality」の単位のみでなく、伝統的に地理的な境界線で分けられた地域区分について整理し、その後、地方自治法で定められた権限と役割をもつ地方行政機関の階層について説明する。

シエラレオネでは、歴史的に地域の発展経緯が違うため、首都を含む西部地区と、それ以外の地方部を別々に考えたほうが分かりやすい。西部地区は植民地時代初期より統治が進み、また、現在の地方部区分の基礎は、植民地時代よりあった統治区分を活用し、1955 年に公布された通知 (Public notice No.66) によって、3 つの州、その州を 12 の県、149 のチーフダムへ分けられ行政管理区分として公式に整理された¹⁸。

シエラレオネは全国を 4 つに区分して、首都フリータウン市の存在する西部地区と、東、南、

14 財務省地方政府財政局局長 Mr. Mike Dauda とのインタビューによる (2008 年 2 月)。

15 「アフリカにおける紛争後の課題」調査研究報告書 第 6 章、アジア経済研究所、2007 年での表現を引用。

16 地方部に対する呼称として、リージョン、プロヴィンス、ディストリクト、ムニシパリティ、シティ、タウン、チーフダム、セクション、ビレッジ、コミュニティなど、人によって、又場合によっては新聞等でも、呼び方やその表現の根拠があいまいな場合がある。このことは、現在有効な法律で定められているもの以外にも、歴史的にそのように呼ばれていたものをそのまま継続して活用していることに由来している。

17 Tribal Authorities (amendment) Act of 1964

18 A short history of local government in Sierra Leone, Research Paper, Sylvanus Torto, 2007

北に地理的に分けられた3州 (Province) が存在する。州は歴史的に、地方部管理の中心地とされ、現在は地方自治体機能を実施する行政単位ではないが、地方自治体の管理機能を果たす中央政府の機関が設置されている¹⁹。

表 2-1 シエラレオネ地域区分²⁰

西部地区 (Western Area)		西部地区以外 (Province: 南州・北州・東州)
フリータウン市 (City)	西部地区ルーラル (Western Rural District)	12 県 (District)
		149 チーフダム (Chieftom)
		セクション (Section)
ワード (Ward)	ワード (Ward)	5 市 (City)、タウン (Town)、村 (Village)、コミュニティ (community)
		ワード (Ward)

表 2-2 シエラレオネ地域区分 (県・市)²¹

西部地区: 1 県 1 市		東州 (県都): 3 県 2 市	南州 (県都): 4 県 2 市	北州 (県都): 5 県 1 市
フリータウン市	西部地区ルーラル	ケネマ県 (ケネマ市) コノ県 (コノ市) カイラン県 (カイランタウン)	ボ県 (ボ市) モヤンバ県 (モヤンバタウン) ブジェブ県 (ブジェブタウン) ボンテ県 (ボンテ市)	ボンバリ県 (マケニ市) ポートロコ県 (ポートロコタウン) トンゴリ県 (マダラカタウン) コイナドゥグ県 (カバラタウン) カンビア県 (カンビアタウン)

〈フリータウン市²²、西部地区ルーラル (Western Rural District)〉

植民地時代より早くから地方自治制度が始められていた西部地区で、首都フリータウン市及び、市周辺の地域を西部地区ルーラルとして行政単位として取りまとめたもの。両自治体ともに域内にはチーフダムは存在せず、直接選挙区であるワードを管理している。フリータウン市内は 8 つのワード、西部地区ルーラルは 4 つのワードが存在する。

〈県 (District)〉

西部地区以外の 3 州に 13 県が存在する。それぞれ県議会が設置され、県地方自治の中心地となっている。中央省庁の出先機関 (県事務所) も存在する。そのなかでも Bo、Kenema、Bombali、PortLoko、Kono は人口集中や経済活動の拠点となることから、クラス A の県として、パフォーマンスによるグラント等が認められている²³。

〈チーフダム (Chieftom)〉

県を分割した区域がチーフダムである。地域内で 20 人の納税者を単位として代表する伝統的部族代表 (TA) と呼ばれるチーフダム議員で構成されるチーフダム議会 (Chieftom Council) が地方行政機関として法律で定められている。西部地区には徴税等を行う伝統的リーダーは存在するがチーフダムは存在しない。

19 州をリージョンと呼ぶ場合もある。

20 内務地方自治体地域開発省 (MIALGRD) 等からのヒヤリングを基に小野企画調査員作成。市、タウン、村のなかにコミュニティがある場合が通常であり例外もある。

21 MIALGRD 等からのヒヤリングを基に小野企画調査員作成。

22 以前存在したムニシパリティ法の関係でフリータウン市をムニシパリティと呼ぶ場合もある。

23 Sierra Leone Gazette Vol. CIV No.38,1973

チーフダムを統治するのはパラマウントチーフであり、地方議会の行政官をとおして中央政府への責任をもち、直接域内住民の統治を行う。また、パラマウントチーフは、チーフダム議会とその議会内で事務局的な働きをするチーフダム委員会の議長である。

元来、パラマウントチーフは伝統的支配者であり、域内の集団のチーフパトロンであったが、英国が保護領とし間接統治を行う際、それまでの支配体系のまま、慣習法を活用し、チーフダム域内のすべてのチーフを統括する意味で「パラマウント」の称号を与えられ、伝統的な機能を残しつつ、正式な行政機関の統治者として認められた²⁴。シエラレオネでは、チーフダム制度とパラマウントチーフは憲法によって保障されており、地方自治の核となっている。政治的にも、国会議員への各県からの代表枠²⁵、県議会議員の枠が、政党選挙としての通常選挙枠と別に特別に用意されている。

パラマウントチーフのポストは、基本的に世襲制であるが、域内のチーフダム議員によって選挙で選ばれることが前提である。コノ県のチーフダムでの過去1度の例外を除き、すべて男性から選出されている。

〈セクション (Section)〉

チーフダムを地理的に分割し、村とタウンで構成される区域をセクションと呼び、セクションチーフによって統治され、パラマウントチーフの下、チーフダム議会の出先として機能する。チーフダム同様、西部地区には存在しない。議会と呼ばれるものは存在せず、セクションチーフはチーフダム議会議員として地方行政に参加する。セクションチーフはチーフダム議員による選挙により選出される終身のポストである。

〈市、タウン、ビレッジ、コミュニティ〉

地理的にセクション内にあり、一定の集落の固まりをそのように呼んでいる。一般的に面積や人口が大きいものから順に、タウン、ビレッジ、コミュニティと呼ばれている。タウンチーフ(タウンヘッドマン)、ビレッジチーフ、コミュニティヘッド等により統治され、セクションチーフのために働く出先として同様に機能する。市は、全国的に比較的大きなタウンが2004年地方自治法により、5つのタウン議会が設置され²⁶、地方自治体と制度化されたのち、先ごろカバ前大統領によって市(city)に昇格した。タウンと市との大きな違いは、融資やローンが直接受けられる、国際的市連盟等に連携することにより国際的な地位を確立することができ、姉妹都市連携なども可能になることである²⁷。

〈ワード (Ward)〉

ワードは、面積と人口のサイズから割り出された選挙区であり、国家選挙員会(NEC)によって制定されているワードは1958年に線引きされたものを、2004年の地方選挙、地方自治制度で引き続き活用している。セクション内に位置していて、通常セクションの区域より小さい。区割りの根拠が選挙区であるため、地理的に市より小さいワードや、いくつかの村やコミュニティを

24 A short history of local government in Sierra Leone, Sylvanus Torto, 2007

25 人数は2004年地方自治法によって県ごとに規定。

26 1950年に既に制度化され存在していたものを再規定。

27 MIALGRDのMr. Raymond K.M. Vindi, Deputy Secretaryからのヒアリングによる。

合わせたワードが存在する。

2-2-2 地方自治体の階層²⁸

特に地方部では、権限や責任の境界線もあいまいで、慣習によって日常事務が行われている部分もあるが、ここでは、2007年時点で2004年の地方自治法を基に、事務権限や予算配分などを考える際に重要と思われる地方自治体を基本に地方部の役割分担を記す。

シエラレオネの地方自治の核となる県議会 (District Council) と市議会 (City Council) は地方議会 (Local Council) と呼ばれ、その旧宗主国の英国同様、議会としての法律や予算の審議を行うだけでなく、行政機関としての役割も担っており²⁹、日本における議会と執行機関を合わせたような地方自治体となっている³⁰。

また、歴史的に、首都の存在する西部地区以外は、既存のチーフダムを正式に政府の出先機関として認め、地方自治体として地方部の管理を行ってきた。2004年の地方自治法により、1972年以来廃止されていた地方議会が再構築され、組織や役割について明確にされたことにより、チーフダム議会と地方議会の責任や役割分担も明確にし、効果的な地方行政にすることが現在試みられている。そのような現在の行政組織の階層は図2-1のように示すことができる。

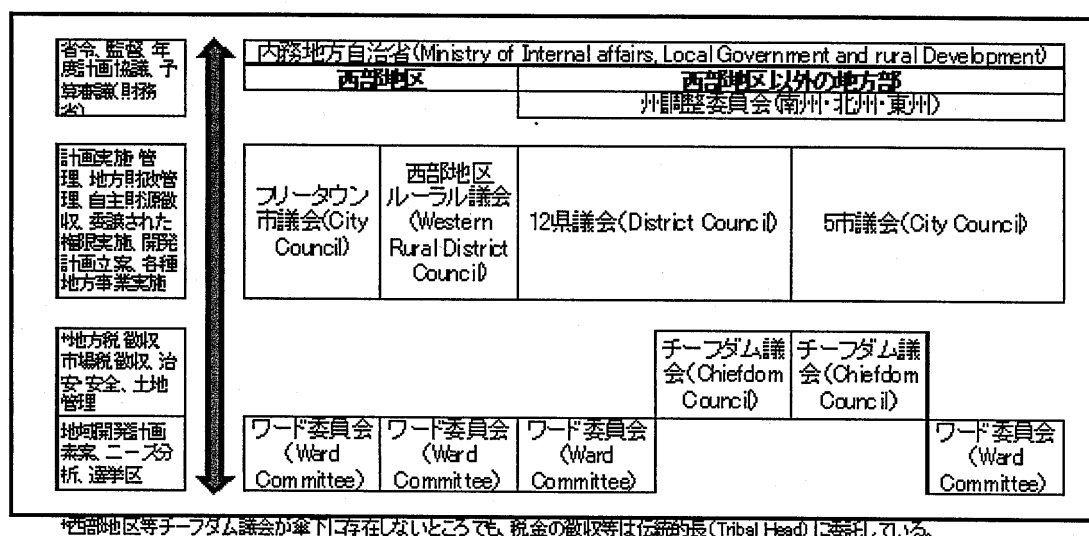


図2-1 行政組織図の階層³¹

地方自治体の構成をみると、西部地区は、市議会、西部地区ルーラル議会、西部地区以外の地方部の県議会、市議会が同じ階層の地方自治体とみることができ、すべての市、県議会の下に議会の選挙区となるワードに形成されるワード委員会 (Ward Committee) が存在し、市・県議会への選挙区であると同時に開発計画策定時の住民のニーズや情報収集のための直接の出先機関と

28 2004年地方自治法及び「アフリカにおける紛争後の課題」調査研究報告書 第6章、アジア経済研究所、2007年を引用又は参考にした。

29 2004年地方自治法20条。

30 「アフリカにおける紛争後の課題」調査研究報告書 第6章、アジア経済研究所、2007年。

31 各報告書及びヒアリングを基に小野企画調査員作成。中央からの関与については、2-3参照。

なっている。

西部地区以外の地方部においては、県議会の下のチーフダムごとにパラマウントチーフを議長とするチーフダム議会が存在し、ワード委員会と同様に、県議会と密接に連携した地方自治機関となっている。

〈市・県議会〉

地方議会は、各委員会を構成する地方議員の部分と、行政官で構成する行政部門に分かれる。また、それぞれの人員及び地方議会の役割³²は表2-3のとおりとなる。

表2-3 地方議会の人員とその役割

役 職	概要・役割
議 長 (Chairman)	<ul style="list-style-type: none"> ・2008年選挙から直接選挙で選出。任期は4年、再選なし。 ・市議会では市長(Mayor)と呼ぶ。 ・議会の3分の2以上の決議により解任される。
副議長 (Deputy Chairman)	<ul style="list-style-type: none"> ・選出地方議会議員のなかから過半数の賛成によって選出される。 ・任期は4年、議長を補佐し、必要な場合は代理を務める。
地方議員 (Councilors)	<ul style="list-style-type: none"> ・議長の下で、開発計画、予算財政等各種委員会を構成する。 ・通常議会は月1度、特別議会は3分の1の議員の要請により開催。 ・12名以上で構成。決議は過半数。定足数は4分の3である。 ・ワードあるいはチーフダムと密接な連絡関係を維持し、地方議会で審議される事項につき、地方議会及び住民と十分に協議し、行政区におけるコミュニティあるいは他の開発活動を促進する。
首席行政官 (Chief Administrator)	<ul style="list-style-type: none"> ・地方議会によって任命される。 ・議長の下、地方議会書記、運営の長を務める。 ・地方議会の指示に対して責任を負い、従う。 ・地方議会の他の職員は首席行政官に対して責任を負う。
その他の部局	総務、計画開発、会計経理、内部監査

- ・住民の開発と福祉に必要な人的、物的資源の動員
- ・生産活動と社会開発の促進・支援
- ・基本インフラ開発のためのプログラムの始動・継続、及びサービスの提供
- ・居住地とその環境の開発・改善・管理に対する責任
- ・開発計画の発案・策定・実施
- ・公社、他の法定組織及び非政府組織が支援・実施するプログラム及びプロジェクトの履行の調整・協調
- ・治安維持のための関連機関との協力
- ・地方議会がチーフダム議会に認めた機能の実施状況の監督

32 2004年地方自治法第20条。

- ・ 地方税率の決定
- ・ チーフダム議会予算の承認と予算執行の監督
- ・ 委譲される機能（後述）
- ・ 大統領からの行政命令³³で規定される機能

各セクターにわたって、中央省庁から委譲された（委譲中）の機能は表2-4のとおりであり、それぞれの権限は、2004年8月28日に MIALGRD により定められた、地方自治体規則（機能想定）により、各省庁別に権限委譲のスケジュールが記されており、予定では2008年予算年度終了（12月）までに2004年地方自治法に記されている権限委譲が完了することを規定している³⁴。

表2-4 中央省庁別委譲権限・事務一覧³⁵

中央省庁 ³⁶	委譲された（委譲中 ³⁷ ）権限
MAFFS	<作物部局> <ul style="list-style-type: none"> ・ 木、換金作物栽培 ・ プランテーション開発・維持 ・ 種子栽培・増産 ・ 生産検査、評価・ライセンス ・ 普及サービス ・ インプット配布サービス（種、肥料、トラクター等） <森林部局> <ul style="list-style-type: none"> ・ 森林保護意識形成 ・ 山火事保守 ・ 村落苗栽培 ・ コミュニティ林業、森林管理 ・ 森林増産 ・ 植林地増殖 ・ 苗床整備 <畜産部局> <ul style="list-style-type: none"> ・ 家畜保健 ・ 家畜生産 ・ 家畜定着計画 ・ 穀物植生/家畜定着 ・ 家畜マーケットの管理
開発経済計画省 (MODEP)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方開発計画策定 ・ 議会への短期的な支援のための県復興委員会

33 2004年地方自治法第2条2項で定められる行政命令。

34 The Local Government (Assumption of Function) Regulations, 2004 参照。

35 2004年地方自治法第3別表参照。

36 省庁名は2004年当時のもの。

37 地域によって差がある。例えばフリータウンは地域保健所（PHU）施設は委譲済であるが、カンビア県は未了。

中央省庁 ³⁵	委譲された（委譲中 ³⁶ ）権限
MEST	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県立学校 ・ 初等及び中等学校 ・ 学校スーパーバイザー
エネルギー・電力省 (MEP)	<ul style="list-style-type: none"> ・ SALWACO（水供給事業）：非営利の地方給水事業 ・ コミュニティ所有の井戸 ・ 民営化されていない地方での給水事業 ・ 衛生管理
漁業水産省 (MFMR)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小規模漁船、漁具のライセンス ・ 養殖場の設置・維持
MOHS	<ul style="list-style-type: none"> ・ 誕生、死亡の住民登録 ・ 保健情報と教育 ・ プライマリーヘルスケア ・ セカンダリーヘルスケア ・ 非技術的機材の維持 ・ 施設管理 ・ 機材、薬の調達
情報報道省 (MIB)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報サービス ・ 官報・新聞、領収書の購入
MIF	<ul style="list-style-type: none"> ・ 火災保守のための意識形成・教育 ・ 基本的な火災消火活動 ・ 薬物管理・防止プログラム
国土計画環境省 (MLCPE)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地測量 ・ 土地の登記及び違法取引の管理 ・ 政府所有の土地の賃貸 ・ 戦略的地方計画 ・ 砂管理 ・ 土地利用計画の準備 ・ 環境問題に関する意識改善教育
労働・社会保障省 (MLSS)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方部での労働力計画 ・ 企業開発 ・ セーフティネットのための信託基金
MLGCD	<ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティ開発
社会福祉・女性子ども省 (MSWGCA)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 家族に関する問題 ・ 保護観察 ・ 障害者問題 ・ 児童福祉 ・ 住民組織（CBO）に関する業務 ・ ジェンダー問題

中央省庁 ³⁵	委譲された（委譲中 ³⁶ ）権限
公共事業・住宅省 (MWHTM)	・地方議会建物、所有物の維持
鉱物資源省 (MMR)	・コミュニティ開発基金の設立と管理 ・採掘免許との調整 ・元鉱山のリハビリ
観光文化省 (MTC)	・地方博物館 ・文化的歴史的村 ・フリータウン市議会へのフリータウン中央図書館
若者スポーツ省 (MYS)	・若者に関する問題、業務 ・地方部でのスポーツ関連業務
登記局	・民衆婚礼の祝福と登録 ・不動産と寄付金・献金の管理
シラレオネ道路庁	・主要フィーダー道路の維持 ・チーフダム道路/小道の維持

〈チーフダム議会〉

チーフダム議会は、植民地時代の1937年（Tribal Authorities Ordinance No.8）により伝統的統治機能を活用した先住民行政機関（Native Administration）と呼ばれていたものが、Tribal Authorities (Amendment) Act of 1964により、チーフダム議会として成立した。チーフダム議員はチーフダム域内の納税者グループ（20名）の代表となっており、20名のグループごとに議員が存在することとなる。そのため、ほぼすべてのチーフダムにおいて議員数は、数百から千に及ぶところもある。その議員を取りまとめ、各チーフダム議会で議会の代表事務局となるチーフダム委員会（Chiefdom Committee）を設置して域内の行政サービスを協議・実施している³⁸。

チーフダム委員会の構成は以下のとおり。

- ・パラマウントチーフ（議長、ポスト不在の場合は代理³⁹）
- ・チーフダムスピーカー（副議長）
- ・セクションチーフ等チーフダム議会議員（2名の域内ワード代表）
- ・秘書官（大臣から推薦された識字者）
- ・財政官
- ・治安担当官
- ・保健担当官、福祉担当官、伝達係、雑務担当等その他財政官から給料をもらう職

通常チーフダム委員会の事務所はパラマウントチーフの自宅である。委員会の人員配置や人数などは各チーフダムによって異なり、通常5名以上から15名となっている。2004年地方自治法では、地方議会とチーフダム議会の協調関係が明記されており、地方行政事務での密接な関係にあるといえる。チーフダム議会の基本的役割は、以下のようになっている⁴⁰。

38 C.Viswasam, Sierra Leone Local Government in the Chiefdoms First Interim Report, Ministry of Interior, Freetown, 1972

39 Regent Chief と呼ばれる。

40 2004年地方自治法28条、及び A short history of local government in Sierra Leone, Sylvanus Torto, 2007。

- ・ 犯罪の予防
- ・ 不法賭博行為の禁止あるいは制限
- ・ 条例の制定及び履行
- ・ チーフダム内の土地の維持

元来チーフダムに託されていた権限は、法秩序、土地利用規制、慣習法、慣習と伝統の管理と実施であったが、2004年地方自治法施行からは、チーフダムの権限は、治安と法規範を中心に残されることとなった。なお、中央政府の国家警察及び治安判事裁判所の機能は地方議会への権限委譲項目とはなっていない。

すべての治安に関する事項はパラマウントチーフに通知されなければならない、パラマウントチーフが域内の治安に関して責任をもっている。チーフダム内での会合、治安関係者（軍等）の区域内への進入時には必ず事前に通報されなければならない。

条例制定に関しては、パラマウントチーフはチーフダムの管理と開発のために条例を起案・提出することができる。正式な条例制定のプロセスは、条例案の地方議会での承認の下、MIALGRD大臣を通して憲法や他の法律との整合性を審査したあと、国会の承認により成立する。

土地に関する事柄では、元来、チーフダムの土地の所有者はパラマウントチーフであり、その土地に住む住民のために捧げられたものであるという考え方に基づいている。そのため、すべての土地の貸し借り、譲渡に関する事項はパラマウントチーフの下に行われる。例えば、その取引情報は住民に開示され、賃料の3分の2は大家、3分の1はパラマウントチーフの下に収められることとなっている⁴¹。

また、地方自治法施行以来、地方議会では中央からの予算がいまだ大部分を占めながらも、事業予算などの地方での裁量が大きくなった。そのなかで、地方議会の自主財源となる税金についても全国19の地方議会に対して権限委譲が行われたが、チーフダム議会は歴史的に税の徴収を実施してきたこともあり、地方議会の税金等はチーフダムからのプリセプト（税金一部委譲）という形をとっている。その他、必要に応じて、地方自治法で定められている地方議会の責任や、権限を阻害しない限り、地方議会からチーフダムへは権限の委譲がなされることが認められている。パラマウントチーフは伝統的に地方部の統治者として、土地の管理、治安管理、司法、税の収集、開発や福祉の役割を担ってきた。チーフダム議会が公式に設立され、地方自治の制度が構築されていくにつれ、次第に地方議会や中央政府の出先機関との役割分担をし、慣習的なものも含め権限を分配する部分が出てきた。しかし、チーフダムという制度とパラマウントチーフの地位は、慣習的、文化的に地方部の人々の生活に直接にかかわっていることや、チーフダム制度とチーフダム議会制度への憲法での保障、地方議会へのパラマウントチーフダム枠、国会議員の議員枠の存在により、公式な政治・行政に十分な発言力をもっていることを考えると、シエラレオネの地方部の社会経済的開発には欠かせない存在となっている⁴²。

〈ワード委員会〉

ワード委員会の設立は、2004年地方自治法によって地方議会に託された事務のひとつであ

41 A short history of local government in Sierra Leone, Sylvanus Torto, 2007

42 1997年に Council of Chief という全国パラマウントチーフ会議が実施された。

り⁴³、地域の開発のために地方議会の出先となることがねらいとされている。ワード委員会の構成は、以下のとおりである。

- ・ワード選出の議員
- ・チーフダムが存在するワードの場合は当地のパラマウントチーフ
- ・10名以下の住民（5名以上は女性であること）

その役割を2004年地方自治法は以下のように明記している。

- ・自助開発プロジェクトのためにワード住民を動員する。
- ・地域の問題及びニーズをめぐる議論のための焦点を示し、必要に応じて改善措置を講じ、あるいは地方議会に提案をする。
- ・特に衛生に関するコミュニティボランティア活動を組織する。
- ・特定のプロジェクト及びプログラムのための課税とその徴収について地方議会に提案をする。
- ・地方自治及び分権に関する権利と義務に基づき住民に貢献する。

地方議会、中央政府からのヒアリングによると、チーフダム議会の地域の管理という業務を超えて、積極的に地域の開発を行うために、ワード委員会は地方議会の出先として設置された。具体的には、毎月の地方議会の前、年度末の予算請求のための計画策定時に、ワード委員会では住民を交えた参加型の話し合いにより、開発ニーズの発掘を行うことが目標とされている。

2-3 地方財政、事業計画立案

地方分権下の地方議会での歳入は、地方税などの自主財源と、中央政府からの補助金（グラント）である依存財源に分けられ、自主財源は、地方税、固定資産税、ライセンス料、事務手数料等、鉱物収入のシェア、利子及び配当、その他行政命令等で定められた歳入に分けられる。また、グラントの種類は3つで、行政管理割当金、委譲された権限への割当金、地方自治体開発割当金（LGDG）に分けられる⁴⁴。それぞれの具体的な内容は下記のとおりである。そのほかに、人件費のなかでMIALGRDから給料を給付されている職員が一部存在する地域もある。自主財源は地域での開発・発展に対して、徴収した分だけ、地方自治体が主体となって活用できる財源となる。支出に関しては各自自治体で独自のニーズに基づいて、工夫がなされることになっている。

また、グラントは基本的な考え方として、2004年の地方自治法により生じた、若しくは委譲され明確になった地方自治体の事務に関しての中央政府からの補助金であり、2008年会計年度まではほぼ自動的に計算され、それ以後は各地方自治体の能力に応じて、権限委譲前の水準を維持できる程度の補助金を割り当てることとなっている。軍、警察など国家事業若しくは、各セクター内でも国家政策で特別に実施される事業がない限り、すべての地方部でのセクター事業費は、委譲された権限への割当金として地方議会の口座へ送金されることとなっている⁴⁵。

43 2004年地方自治法第95条。

44 International Fiscal Transfer System-Local Governments Equitable Grants Distribution Formulae and Annual Allocations 2007, Local Government Finance Department, Ministry of Finance of Republic of Sierra Leone, 2007

45 2008年度中に配布するといわれているが、国家予算不足のため、2007年度は第2四半期までの半分のみ配布であった。

表 2 - 5 地方自治体の財源⁴⁶

〈自主財源〉

地方税	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方議会は会計年度終了3ヵ月前に翌年度の納税額を決定する（現在一般的に一律 5,000 レオン（SLL）/人で徴収されている）。 ・ チーフダム議会が地方税を徴収し、プリセプト（地方議会への納付分）を納める。
固定資産税	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地や家屋の登録によって税率が決定されている。
ライセンス料	<p>以下のライセンスの発行、ライセンス料の徴収が可能。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ビジネス等専門職による店舗 ・ カート、ワゴン、カヌー、その他の自動でない乗り物の所有（ナンバープレート発行） ・ コンサート、ダンス等娯楽のための会合
手数料	<p>以下について、手数料を徴収することができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公共市場での販売利用 ・ バス、タクシー、自動車、駐車場の利用（ターミナル料） ・ 魚類、木材、砂、その他の建築資材の採取 ・ その他、地方議会によるサービス
鉱物収入のシェア	中央政府が徴収したものを除いて、鉱物収入から得られた収入は地方議会とチーフダム議会で分配される。
利子及び配当及びその他行政命令当で定められた歳入	地方自治体の財産流用によるものやその他の歳入。

〈依存財源（中央政府からのグラント）〉

行政管理割当金 (Administrative Grant)	地方自治体運営費・管理費である。議会の設立に係る資金、行政官・議員への報酬だけではなく、主に財政強化のための資金、例えば地方税収向上のための工夫に使う予算などである。議会議員の報酬（給料）もここから支払われる。
委譲された権限への割当金 (Grant for Devolved Functions)	地方自治法 42 章 (2) において、委譲された権限について委譲前の段階と同じレベルで運営維持するための予算である。 農業、保健、教育は独自のグラントが割り当てられており、その他固形廃棄物グラント、村落給水グラント、HIV/AIDS 等ドナープロジェクトグラントが存在する。
LGDG	地方自治体が地方性を生かして独自に開発できる予算として、①任意グラント、②用途指定（道路など）グラント、③パフォーマンスグラントに分けられる。

46 2004 年地方自治法第 7 章を参照し小野企画調査員作成。

分権後まもない地方自治体にとって、中央政府からのグラントの占める財源での割合は高く(70～90%)、又地方議会と、中央省庁地方事務所が協働していく新しいシステムを有効活用するために、非常に重要な要素となっている。

中央から各セクターへのグラントは四半期ごとに配布されることとなっている。セクター別の配分割合は年度ごとで大きな変化はないが、財務省地方自治体財政局が事務局となって、各省庁と財務省は予算案の段階で話し合い、最終的には財務省地方自治体財政局が作成し財務大臣が承認する。

各セクター省庁との話し合いを基に地方自治体へのグラント予算の割合が決定し(Appropriation act. vote 701)、そのなかから州別会合において各地方自治体からの計画・現状と照らし合わせて、各地域、各セクターへの配分が決定される⁴⁷。毎年の予算計画のみならず中期支出フレームワーク(MTEF)の毎年のモニタリング結果も参考にする。

各地への配分を行うこの時点では、グラントは権限委譲されるセクター省庁の中央の意向は強く反映されず、人口、面積や開発ニーズ等、地域の現状に合わせた一定の計算式(フォーミュラ)を基に算出され、ほぼ自動的に(国に予算があれば)配分される。

地方議会へのグラントの配分があったあとは、地方部での各セクターでの業務を行う場合、農業、教育、保健の主要セクターは中央省庁県事務所が各省庁の方針、現地の状況に合わせてプロジェクト実施計画案を作成し、地方議会の担当セクター委員会で協議・承認する。その後、県議会事務所の承認を得て地方議会口座から出金、予算配布が行われ、各省庁県事務所が中心となり事業実施を行う。その他のセクターに関してもそれぞれ関係省庁県事務所や中央事務所から計画策定、事業実施技術支援を受けて、同様のプロセスで事業を実施する(図2-2参照)。計画策定の段階で選挙区であるワード委員会で住民のニーズを汲み取ることも地方自治法で目標とされている。

制度が定着していないなか、慢性的な国家予算不足の現状では、このグラント配布メカニズムを通しての使途が確定されたタイトのドナーグラントが配布されることがしばしばである。またドナーにとっては、地方部へ支援する際同制度を活用することは、制度疲労や汚職の多い中央政府を介さずに、援助効果を促進し、又経済的に安定し投資収益が見込める富裕地方や大都市へ個別アプローチする契機とも考えられている。

47 カンビア、ケネマのチーフアドミニストレーターによれば、毎年のグラントの各セクターでのおおよその限度額は地方での計画案作成前に通知されることになっている。

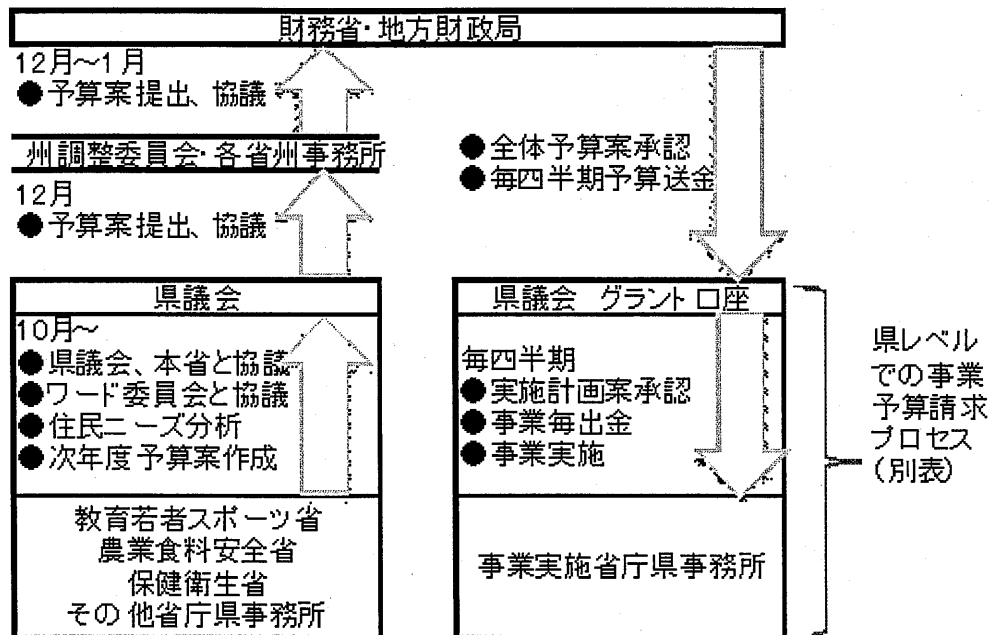


図2-2 依存財源（グラント）予算請求のプロセス

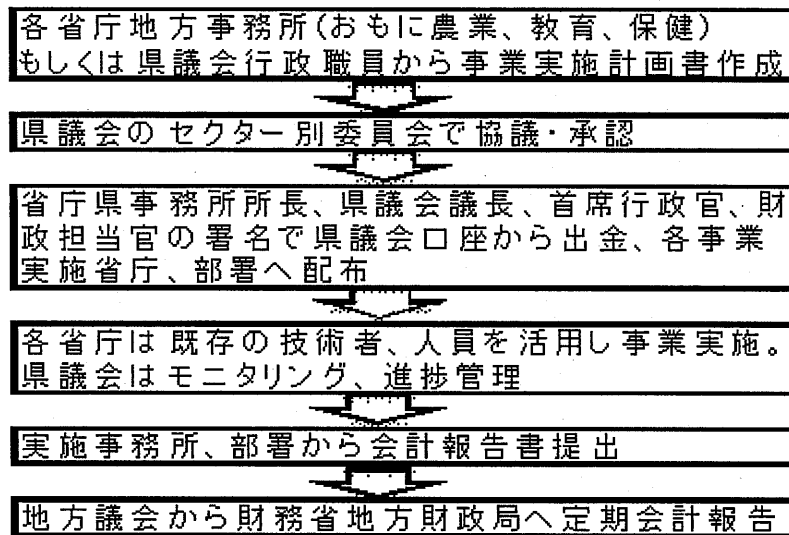


図2-3 県レベルでの事業実施予算請求（グラントの場合）のプロセス⁴⁸

〈中央からの管理機能〉

これまで述べてきたような、地方自治体の制度及び活動に対する中央政府からの監督・管理・技術支援のシステムが主にMIALGRDと財務省によって行われている。各セクターの県事務所及びその人事、人件費は、各セクター省庁がセクター政策のモニタリングに合わせて執り行っている。

西部地区はMIALGRDから直接に管理が行われ、西部地区以外の地方部は州に省の出先機関が

48 図とともに、各県職員（Kenema、Bo、Kambia）、中央省庁職員（MODEP、MOF、MAFS、MEST、MOHS、MILGRD）からのインタビューを基に小野企画調査員作成。

存在し、州駐在大臣（Resident Minister）が任命されている。同大臣が議長となる州調整委員会⁴⁹が設置され、州内地方議会共通の開発課題や活動の調整、評価を行い、MIALGRD大臣によって指定される機能を果たすことが定められている。少なくとも3ヵ月に1回の頻度で委員会会議は開催されることとなっている⁵⁰。また年次計画策定時には各セクター省庁事務所とともに、上位計画や中期支出計画との整合性などを精査している。

また、各セクターでの中央省庁から委譲された機能について担当官庁は出先機関（地方事務所）を通しての次の役割⁵¹をもつ。

- ・政策事項に関して責任をもつ。
- ・地方議会に対して技術的な指導を提供する。
- ・地方議会による機能実績をモニターする。

しかし、地方分権制度が機能するにつれ、中央のセクター省庁の役割と地方部での事業とのつながりが希薄になってきている。地方部でのセクター事業の計画、実施権限が委譲されつつある現在は、実体として、予算計画・執行の管理を行う財務省の定期的モニタリング以外は、地方部で行われる事業実施への直接的関与は少ないといえる⁵²。

財務省は予算管理の観点から、財務省地方自治体財政局を通して、年度ごと（Yearly Budget Plan）及び中期計画（MTEF）を基にモニタリングし、毎年のグラント予算配布計画に反映させている。

2-4 シエラレオネ政府（GOSL）による地域開発に係る施策

2-4-1 開発計画制度

シエラレオネの開発計画は、2002年の内戦終結まで不安定な政権が続いていたこともあり、長期的な開発計画の策定はなされていなかった。それまでの国家開発計画には、包括性、一貫性、明確なビジョンが欠落していたという反省から、短期的な視野ではなく、開発プロセスの管理のための長期的視野に立った展望が必要との認識の下に、2003年8月シエラレオネ・ビジョン2025が策定された。

ビジョン2025はシエラレオネの長期的視野に立った開発の国家目標であり、その下位政策である国家開発戦略計画は、全セクターにわたる国家開発の方向性を示す10年計画である。貧困削減に焦点をあて、現在最優先課題として作成中の第2期貧困削減戦略書（PRSP）は3年計画の予定であり、ドナーと政府との間で協議され、本年中の完成をめざしている⁵³。

各セクターの中期計画や地方自治体のMTEFは、上記国家ビジョン達成のための中期的な目標と行動計画という位置づけとなり、PRSPや、各セクター年次計画、各地方自治体の開発計画、年度予算計画は、中期的政策手段実現のための短期的な目標と行動計画を示している。

開発計画については、図2-4のように整理することができる。上記3つの計画の下位計画となる国家年次計画は現在上位計画の完成を待ち作成の予定である。またセクター戦略計画につい

49 州調整委員会のメンバーは、駐在大臣（Resident Minister）、州事務官（Provincial Secretary）、州内の地方議会議長、州内地方議会の首席行政官。

50 2004年地方自治法第102条。

51 2004年地方自治法第20条。

52 中央省庁出先機関（カンビア県、ケネマ県）でのインタビューより（2008年2月）。

53 2008年6月に最初のドラフト完成の予定（2008年4月時点）。

ては、教育と保健セクター等がドナーとともに策定している一方、他のセクターでは、内戦前若しくは直後にドナー主導で作成されたものがいくつか残っているが、現政権が強く推進しているものは少ない。国家的な地方開発政策や地域開発戦略は国家計画に盛り込まれることになっているため、存在していない。各地方自治体では、財務省とともに予算管理の観点から MTEF を作成し、それに基づいた年次計画を作成している。地方自治体の開発計画については、ドナー支援が直接入っている県など、余力のあるところが個々に作成しているケースがある。

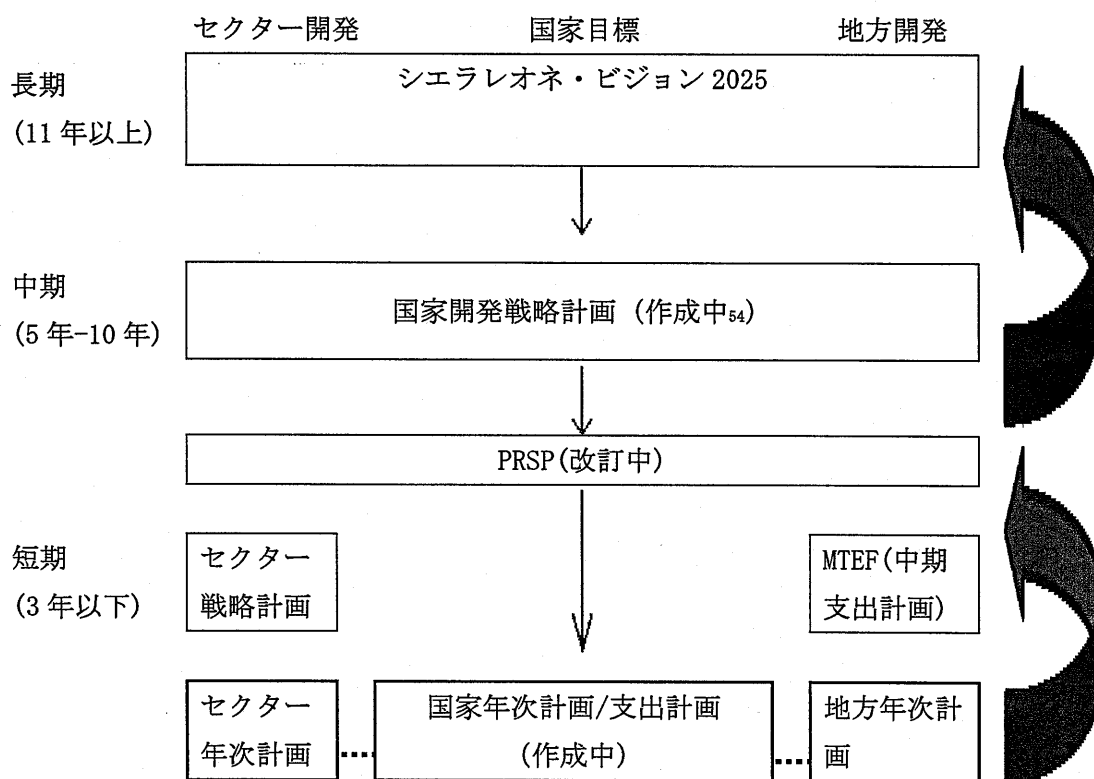


図 2 - 4 各開発計画の位置づけ⁵⁵

2 - 4 - 2 ビジョン 2025

長期開発計画としてのシエラレオネ・ビジョン 2025 は、2025 年までのすべての国家開発計画の目的と方向性を示し、中期、短期の計画・政策の上位の指針・枠組みとして位置づけられている。

シエラレオネ・ビジョン 2025 では、マクロ経済、ガバナンス、主要セクターの問題分析を基に、政治・経済面での近い将来の国家発展のシナリオを想定し、「国民の団結」「進歩的な国家」「魅力的な国家」といった国家ビジョンを掲げている。また、このビジョン達成に向けて以下 6 つの戦略的課題とそれらに対する政策が掲げられている。

54 財務経済開発省 (MOFED) 中央開発局、局長 Solomon B. E. Scott によれば、2008 年度中に完成予定。

55 国レベルの平和構築アセスメント (PNA) シエラレオネ (最終草案)、2004 年 12 月、JICA。

表 2-6 シエラレオネ・ビジョン 2025 の戦略的課題と政策⁵⁶

戦略的課題	政 策
① 住民が参加した民間主導の競争力のある経済の達成	1. 社会経済インフラ開発 2. 投資環境整備 3. 金融セクター改革 4. 先住民の経済への進出促進 5. 内外貿易振興 6. 地域統合促進
② 高い生活水準の創造	1. 保健医療の普及 2. 食糧安全保障と適切な栄養摂取の達成 3. 住宅開発 4. ジェンダー平等と主流化の促進 5. 身障者やその他の社会的弱者の支援 6. 雇用促進
③ 教育水準の高い社会の建設	1. 公教育、ノンフォーマル教育での基礎教育の普及 2. 教育セクターの人材育成 3. 教育行政の強化 4. 学校の修復・建設
④ 民主主義的価値に基づいた寛容で安定した安全な社会の建設	1. よい統治と国民和解の促進
⑤ 自然資源の持続可能な開発、効果的な活用と質の高い環境の維持	1. 自然資源の持続可能な開発、効果的な活用の促進 2. 効果的な都市・国家開発計画の策定 3. 観光産業、文化遺産の振興・保護
⑥ 科学技術主導の国家建設	1. 科学技術教育の強化・促進 2. 全産業の生産性改善のための科学技術の導入 3. 政策決定能力改善のための科学技術の導入

2-4-3 国家開発戦略計画

国家開発戦略計画は現在存在せず、2008年4月時点で、計画策定のためのプロジェクトコンセプトペーパーが、国会承認済の状況である。今後の作成予定は明確でなく、現状では第2期PRSPを優先的に作成する予定であるため、事実上中断している。全セクターを網羅する以下の開発クラスターを形成する予定である⁵⁷。

56 国レベルのPNAシエラレオネ（最終草案）、2004年12月、JICA。

57 MOFED中央開発局、局長Solomon B.E. Scottインタビューによる（2008年4月）。

表 2-7 国家開発戦略計画優先分野⁵⁸

	開発クラスター	優先開発分野
1	エネルギーと電力	電気、ガソリン、国産天然ガス開発、リサイクル燃料開発、効率的なエネルギー利用と貯蔵、水供給、衛生・下水開発
2	経済開発	マクロ経済の安定、民間セクター開発、公平な収入分配
3	農業と食の安全	穀物、家畜、漁業、林業、食糧自給、農産物開発
4	貿易と産業	鉱山と採石技術開発、手工業開発、中小企業開発、貿易、観光

2-4-4 PRSP (2005 ~ 2007 年)

新政権下の PRSP は現在作成中ということもあり、年次計画や MTEF 等支出計画の策定、多くのドナープログラム作成や実施は前 PRSP を基にまだ行われている。前 PRSP は、以下の3つの柱から成り立っている。

表 2-8 PRSP3つの柱⁵⁹

グッドガバナンス・平和と安全の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・グッドガバナンス (公的セクター改革、能力向上、汚職防止) ・平和の定着 (シエラレオネ真実和解委員会、司法制度改革) ・安全の強化 (軍隊の再構築、治安維持のための警察の能力強化)
より貧困層を対象とした持続可能な開発	<ul style="list-style-type: none"> ・食糧の安全保障 (作物の多角化、増産、食糧保管庫の改善、農業への民間投資推進) ・インフラ開発 (エネルギー供給、輸送交通ネットワーク、情報コミュニケーション技術開発) ・民間セクター開発 (輸出及び投資促進、構造的・物理的障壁の除去、SME 支援、マイクロファイナンス、民営化) ・鉱業戦略 (大規模鉱山、新規鉱山の開発、高山労働者の生活向上)
人間の開発の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・教育セクター開発 (基礎教育、貧困削減のための高等・職業トレーニングの充実、HIV/AIDS 予防教育) ・ヘルスケア (妊産婦死亡、乳幼児死亡、マラリア、伝染病、HIV/AIDS、性感染症への配慮に重点、第2、第3次サービスの強化) ・上下水道開発 (持続可能な管理、利用料金徴収のためのコミュニティと利用者の意識改革を推進) ・住宅不足の解消 ・貧困層の生活水準の向上 ・青年層支援 ・HIV/AIDS ・ジェンダーの平等とエンパワーメント (横断的な留意点)

58 国家開発戦略計画策定コンセプトペーパーを基に、小野企画調査員作成。

59 Sierra Leone Poverty Reduction Strategy Paper (SL - PRSP), 2005 を基に小野企画調査員作成。

2-5 シエラレオネ地方分権・地域開発をめぐる今後の課題

シエラレオネでは、実質的な地方分権化は始まったばかりであり、地方自治体（地方議会）、中央省庁地方事務所は2004年地方自治法施行以来、新たな試みを行い、少しずつ地方自治制度が形づくられている。

制度面での問題や、政治的な問題、それに伴う予算や人材の不足が主な問題点としてあげられ、又、地方部の住民自体へ地方自治が浸透し地方部が総合的に活性化するためには、時間をかけた関係者間の話し合いと、シエラレオネに合った制度の確立が必要である。当初の目標では、2008年度までの中央からの移行完了を目標にしていたが、国家予算不足での予算配分の遅れ、2007年大統領選挙、2008年地方選挙による行政の空洞化などにより、予定どおりには進んでいるとはいえない状況である。

国際的な民主主義の流れや、ドナー支援などを通し、地方分権化は進行し、今後5年、10年後までには、地方行政サービス体制は落ち着くと考えられるが、現在の段階では、いまだ将来の体制が見極められない状況である。

2-5-1 自主財源に係る問題

シエラレオネの地方議会が独自で収集した自主財源は中央に徴収されることはない。よって各地方議会の独自事業に活用でき、将来的には徴収努力によって、独自の開発事業が行われるようになり、地方間の開発格差も生じてくるはずである。

地方議会の自主財源は、伝統的にチーフダム議会が行ってきた地方税、マーケット税などの徴収からのプリセプト（税収一部委譲）という形をとっており、チーフダム議会がチーフダム議員を通して徴収し、地方議会が決めた割合でチーフダム開発基金として差し引いた残りを地方議会へ委譲するとしている⁶⁰。しかし、もともとチーフダム議会が地域への行政サービスを行うためや、チーフダム委員会等それを行う人件費のために徴収していた税金を、新たに定められた方法で地方議会へ分配することが現実的に非常に困難となっている。また、現状でもチーフダム議会に財務報告の義務などが課されていないため、地方議会でも、税収金額を把握し請求することが難しく、予定どおりに地方議会へは分配されていない。

また、固定資産税に関しては、もともとパラマウントチーフやその他有力者の土地が多い地方部での税金収集は難しく、又土地登録制度はありながらも実際の徴税可能なデータはほとんどそろっていない。例えばカンビア県では2007年度から徴税の予定であったが実施できずゼロ税収であり、2008年度の徴収に向けて有力者と調整中である。他方、比較的うまく地方分権を進めているといわれているケネマ県では、2006年度は固定資産税は8,541万SLL（2万8,470米ドル）で、自主財源のほぼ49%を占めている⁶¹。しかし、ケネマ県行政官の話では、プリセプトの徴収は難しく、ほとんどが徴収できていないとのことである。ケネマ県域⁶²の税収で、多くの行政サービスへ独自資金を活用できる予算が確保できるはずという行政官の意見はあるが、それでも自主財源のほとんどは管理費に支出されていて、事業費は現在中央からのグラントに70%と大部分を頼っている事情からも、事業費に割り当てる予算的余裕と地方首長や職員の意識はまだ十分でない。

60 現在カンビア県ではチーフダム議会：県議会が50：50、ケネマ県では60：40である。

61 MTEF Kenema District2007 参照。

62 ケネマ県のなかのケネマ市の領域内の税収等は、ケネマ市議会の収入となり、県議会の収入とならない。

2004年地方自治法は地方議会制度の構築に焦点が置かれていたため、地方部での役割分担は取り決められたが、チーフダム議会の働きの実質的な把握は行っていなかった。中央政府は財務省を中心に、この問題について、その関係の明確化、特にチーフダム議会の財政面での責任の明確化をめざして、チーフダム財政現状調査を行う予定であり、より現状に即した地方自治法の改定をめざしている⁶³。

制度上、条例制定や開発事業費、中央省庁の技術職員の人事・人件費を中央政府がいまだ管理している地方分権は移行半ばであり、自主財源は、設定も活用も地方自治体で決定することができ、伝統的システムとうまく協調できれば、地域独自の発展の主な要素となると考えられる。

2-5-2 開発計画策定に伴う問題

2004年地方自治法では、これまでの中央省庁主導の計画策定・事業実施を改め、ワード開発委員会を住民からのニーズの収集システムとして組み込み、委譲された権限に中央政府からのグラントという形での予算配分を行い、地方部主導の計画策定・事業実施が制度化された。地方部にとっては、これまでの中央で計画された計画に予算の遅配などで実施時期もずれ、地域性にあった開発政策ができていなかったため、今回の制度改定により各地方に合った、各地方の意見を多く取り入れた開発計画策定が望まれている。しかし、定められた開発アクターの役割分担や機能の不明確さ、内戦中から続くドナー、NGO支援等の情報や開発ニーズの蓄積の不足、そもそもの上位政策となる開発計画の不在、国家財政の不安定などが問題点としてあげられる。

地方議会以下の計画策定のメカニズムに関しても、役割分担が明確に行われておらず、それに伴う住民の意識の変化も必要となっている。制度上、住民のニーズはワード委員会を通して協議されることとなっているが、ワード区域の面積も大きく⁶⁴、元来地元の有力者である地方議会議員が委員会の長ということも多いため、十分にニーズや、コミットメントが議論されず、中央省庁の技術職員等他の開発アクターの意見の取り入れが難しく、政治的に開発計画が行われることも少なくない。また、伝統的に地域の開発や行政サービスの役割や意見調整を担ってきたチーフダム議会との調整も困難な状況である。

ワード委員会自体の活動もいまだ発展途中の段階であり、事務所は地方議会議員の事務所を兼ねているものもあるが、事務所や日常的な人員が不在のところも多く、また、地方議会議員と違い、ワード委員会のメンバーには謝金、交通費はなく、現実的な活動実施の難しさも存在する。ワード委員会の実質的な活動をどのように地域の開発のために運用していくかは、今後の地方分権政策の課題のひとつである。

あわせて、伝統的統治システムに長年慣れ親しんでいる、住民側の意識改革も取り組んでいかなければならない問題点である。現在地方議会と現地のNGO等で働きかけているが、識字者も少なく、外部の情報にほとんど触れる機会のない農村の住民への新しい経験や知識となる参加型意思決定や、行政の透明性といった現在重要視され進められている地方分権の流れは、従来からのものではないため、総合的で継続的な介入が必要である。

63 Mr. Mike Dauda, Director, Ministry of Finance Local Government Finance Department とのインタビューによる（2008年1月）。

64 地方自治体計画能力向上を目的としている UNDP- 国連児童基金（UNICEF）プロジェクトケネマ県経済復興プログラム（KDERP）では、村開発委員会（VDC）というものをプロジェクト内で設置し、より細かい単位でニーズ分析をするようにデザインされている。

http://www.slundp.org/4_media/Newsroom/UN_supports_KenemaDst_Reco_Prog.htm 参照。

地方部の開発の指針となる国家開発計画については、2025年までの長期計画であるシエラレオネ・ビジョン 2025 は存在しつつも、その下位目標の設定がされていない。中期計画である国家開発戦略計画は未策定、新政権下の PRSP についてもいまだ策定中であり、国家の年次計画さえ未確定である。そのようななか、地方議会は、国際通貨基金（IMF）の支援条件である中期支出計画（MTEF）を基本に、財務省へ提出するための年次支出計画を策定しているのが現状である。

また、最低限の計画は存在してもそもそも慢性的な国家予算の不足から、定められた計画策定プロセスを踏んでも中央省庁からのグラント配分が滞ることもある。2006年度はほぼ予定どおり配分されたが、2007年度は半分の第2四半期までしか配分されていない⁶⁵。汚職を防ぎ国家歳入の増加を図る支援プロジェクト等も実施されているが、歳入は安定しておらず、緊急の課題となっている。

2-5-3 人材能力強化/確保

委譲された権限を実施・維持していくための人材の能力不足も問題となっている。2006年度までは地方議会へ経理⁶⁶や開発計画担当等の人材が中央省庁やドナー支援プログラムから出向し業務を行っていたが、2007年度から地方議会独自に雇用することとなった。そのまま中央から異動する人材や、NGO等で復興支援を行っていたコンサルタントが新たに雇用されることとなり、多少の不足はありながら、おおよそその地方議会で、最低限の既定の人員を確保している。

しかし、事業実施のための予算不足も原因ではあるが、最低限の議会事務所運営を行うだけで精一杯というのが現状である。地域のニーズの抽出、データや情報の蓄積や分析、実施事業のモニタリングといった、開発計画策定の技術面の不足もあり、積極的な開発計画づくりができていない。また、計画策定に対して、政治的な要素が影響してしまうこともしばしばである。

地方議会には各セクターのプロジェクトを実施、管理するための技術者は一部地域を除いて存在せず、中央省庁の地方事務所職員を活用している。各省庁の地方事務所の人材も2008年までには委譲される予定であったが、その後の計画も明確でなく、地方議会での人件費の管理能力が十分でないため、そのまま据え置きとなっている。そのため、中央省庁の技術者は、現在、給料は中央から給付されながら、地方では地方議会議員や議会職員の管理下で働くことを求められている。また、人事権は中央にあるため、地域の事情やネットワークに熟知し、その土地にあった能力向上ができたとしても、中央の事情で他の地域へ異動となることもよくある。

さらに、中央集権時代の中央省庁地方事務所は情報をあげることがあっても計画策定や事業予算申請にかかわることはほとんどなく、中央から限られた予算とともに指示される事業を実施していただだけである。上に述べた人事の問題もありながら、地方分権後は、地方議会とともに計画策定が求められているため、中央省庁地方事務所職員の計画策定能力の向上も重要となっている。

人材の確保、研修等については、地方自治サービス委員会（Local Government Service Commission）において規定され、一定の人材能力を保つことが期待されている。地方分権への移行中であるが、そのような人材不足の状況を鑑みてか、財務省開発局の話では、MIALGRD から、開発計画能力の強化のため、再び地方部へ人材を派遣する計画も協議されている。

65 2008年度に持ち越しているといわれているが、いまだ配分はなし。2008年度分も未配分（2008年3月）。人件費は別途支給されている。

66 フリータウン市では地方分権以前から経理担当職員及びその他技術職員も存在する。

第3章 カンビア県における地域開発の現状及び分析

カンビアは、シエラレオネの北西に位置する県であり、7つのチーフダムから成り立つ⁶⁷。県議会のみであり、市議会はない。3チーフダムがギニアとの国境に面していて、面積は3,013km²、人口27万462人（2004年人口センサス）。面積は西部地区を除き一番小さく、チーフダムの数も少ない。面積の割に人口は多く、西部地区を除き7番目（12県中）である。

選挙区であるワードは20に分けられており、2008年7月5日の地方選挙以降、ワードの数は25に増える予定である。選挙区分けの根拠は1958年の選挙区設置からのものであり、ワードの最小単位の目安は当時有権者（18歳以上）8,000人以上であった。現在1ワードの人口はおおよそ1万5,000～2万人となっており、世帯数も1,000～2,000と大きな区域となっている⁶⁸。

カンビア県の主な数値は以下のとおりとなる。

表3-1 カンビア県の主な数値⁶⁹

	カンビア県	全国平均
チーフダム数	7	149(全国)
ワード数	20	394(全国)
地方議会議員数(うち女性)	20(1)	25(2.5)
Local Govt Development Grant(開発交付金)	SLL400,120,000	SLL421,052,000
面積	3,013	71,740(全国)
人口	270,462	5,600,000(全国,2005)
土壁の家屋の割合	78.57%	37.10%
発電機普及率(ケロシン使用率)	0.40%(96.83)	1.07%(85.63)
病院	2	n/a
PHU	49	n/a
人口/PHU	5,653	n/a
医者	2	3/10万人
安全な水へのアクセス	32%	53%
安全な衛生設備へのアクセス	41%	n/a
大人の識字率	24%(男42,女12)	35.5%(男47,女25)
就学率/非就学率/就学未経験者率(6-29歳)	42.5/8.9/48.6%	46.4/13.6/40.0%
小学校	152	3801(全国)
児童数/教師	96.5	531
小学校男子児童/女子	100:58	n/a
中学校	12	263(全国)
中学校男子/女子	100:28	n/a
穀物自給率	41%	n/a

3-1 カンビア県議会事務所

3-1-1 組織・人員

県議会事務所の行政部門のポスト及び人員リスト、又県議会議員リストを表3-2に記す。現在2008年7月5日投票予定の地方選挙を前に政治職員の動きが活発化しており、選挙を視野に入れた人員の配置や入れ換えが既に行われている。議員などの政治職員は、選挙後大幅な人員の交代がみられる可能性が高いが、行政官のポストや人員はそのまま継続する予定である。

67 Bramaia, Tonko Limba, Mambolo, Magbema, Gbinleh Dixon, Masungbala, and Samu chiefdom

68 カンビア県に現在ある20ワードの分布: Magbema3, Tonko Limba3, Bramaia2, Masungbala2, Mambolo4, Samu5, Gbinleh Dixon1

69 出典: Sierra Leone Human Development Report 2007, UNDP及びKambia District Transition Report, 2004, Datapack Sector 2004を基に小野企画調査員作成。

6年間任期を務め JICA プロジェクトの理解も深い現議長 (Mr.Fofana) 率いる現議会は 2007 年より新大統領政権下では野党となり、選挙を前に与党が既に動き、現議長は休職中、副議長は辞職となり、県与党代表議員 (Mr. S.S.A.Sankoh) が議長代行を務めている状態である。なお、同様な政治的な人員配置や異動はフリータウン市含む他県でも行われており、実質的に地方自治の停滞期間となっている。

表 3-2 カンビア県議会議組織図及び人員、議会議員リスト (2008 年 4 月) ⁷⁰

	議員名	WARD	性別	所属委員会(候補中)	実務経験等	補正
1	Osman Sheriff Fofanah	SAMU3	M	県議会議長(休職中)	Chairperson of D.C.K, SLP police CVC Special Branch	議員としては勤務中
2	NABIEU Yayah Yillah	Magema1	M	副議長(辞職のため空席)	Dep. Chairperson, Teacher, Assistant Credit Officer	辞職(病欠)
3	Lamin KD Turav	Magbema2	M		Head Teacher	
4	Allie Kabba Kamara	Magbema3	M		Trade and Transport Committee member, Head Teacher	
5	Mohamed B. Bangura	Bramaja1	M		Court Chairman private businessman	
6	Abdul Salam Sillah	Bramaja2	M	農業委員会議長	Farmer	
7	Abass Conthe	Samu1	M			
8	Mohamed San F. Kamara	Samu2	M		Revenue collector	
9	Nirkailu Turav	Samu4	M		Farmer	
10	Adkalia G. Yillah	Samu5	M		Farmer	
11	Dauda Samura	Tonko Limba1	M	財政・予算委員会委員長	Chairman off inance&Budget Committee, Sales manager, Mobile	
12	Hawa Bangura	Tonko Limba2	F		Typist-Madina sec School, Private business, Farmer	
13	Samuel Sa Sankoh	Tonko Limba3	M	議長代行 開発計画委員会議長	Permanat Secretary-/Director-MOFA, 1st Sec S/Leone Embassy in Brussel Teacher, Credit Control	
14	N'sorie Yasaneh	Mambolo1	M	保健委員会議長	Teacher	
15	Dixon A Kamara	Mambolo2	M		General manager, Tankoro Pharmacy	
16	Abdul Rahim, Bangura	Mambolo3	M		Private businessman, Farmer	
17	Abubakar S. Bangura	Mambolo4	M		Dep. Finance&Budgeting Committee, Enumerator&Agro-technician of Govt	
18	Rahim H.Sankoh	Masunohala1	M		Court clerk, Farmer, Business man	
19	Abdulai S. Kamara	Masunohala2	M	教育委員会議長	Head Teacher, Farmer	
20	Abdul Bangura	Gibinle Dixon1	M			
21	P. C. Bai Fama Tass III	Magbema Chiefdam	M		Paramount Chief Counsel	
22	P. C. Ayfan Numini II	Bramaja Chiefdam	M	辞職のため空席	Paramount Chief Counsel	辞職(病欠)

各議員が委員会(8委員会)に所属し、県の開発計画、予算執行等の承認を行う。
 県議会議長は各県委員会には所属不可。しかし、予算執行の最終承認を行う。
 議員は県内200ワードより選出、及び地方分権法で定められた定数2は選出されたパラマウントチーフが担う。
 2008年選挙では議員25名パラマウント議員2名議長1名の28人の議会となる予定。

70 カンビア県でのヒアリングを基に小野企画調査員作成。

カンビア県議会・政府
(District Council)

① 議長 (Chairperson)

県議会議員22人
(District Council Member)
県議会委員会 (8+α)
(Council Committee)

② 副議長
(Dep. Chairperson)

召集

③ 行政官
(Chief Administrator)

④ 副行政官
(Deputy Administrator)

⑤ 財政官
(Financial Officer)

⑥ 調達官
(Procurement Officer)

⑦ 開発計画官
(Dev't Planning)

⑧ 内部監査官
(Internal Auditor)

⑨ 会計役
(Accountant)

⑩ M/E担当官
(M&E officer)

以下はまた中央政府雇用 (元MLGCD県事務所からの雇用の為、移譲予定)

チーフクラーク(1)、
ケアテーカー(5)、ドライバー(3)、
メッセンジャー(2)

行政事務部門

	名前/代表	補足
①	Osman S. Fofana(休職 議員としては勤務) S.S.A. Sankoh (acting Chairman)	議員からの任命で就任 (SLPP), 6年目, 08年の地方選挙で首長は直接選挙のポストとなり2期目の立候補が可能。現在休職中。
②	Nabieu Yayah Yillah (辞職)	議員からの任命で就任 (SLPP), 4年目, 08年の地方選挙では直接選挙となるポスト。病気のため辞職。現在空席。
③	H.A. Bah	07年8月就任。元MLGCDその他中央省庁職員で県の地方分権指導を行い、県に移譲された人員。
④	Alie Fofana	07年8月新規就任ポスト。元NGO等で活動していた環境系コンサルタント。
⑤	Molai P. Kamara	07年8月就任。IRCBPによる研修中。移譲前は財務省から人材がきて指導していたポストである。
⑥	不在	空席
⑦	Jack Jalloh	新規就任ポスト
⑧	不在	地方分権法で定められているが人材不足のため不在。
⑨	Abudal B. Sankoh	07年8月新規就任ポスト。元NGO等で活動していたコミュニティ開発コンサルタント
⑩	不在	地方分権法で定められているが人材不足のため不在。

カンビア県議会事務所は、2004年以前の内務地方自治体地域開発省（MIALGRD）の県事務所施設を活用し設立された。現職員は、移行期の中央からの派遣職員及び県での新規採用職員に加え、維持管理などで以前から勤務していたMIALGRD雇用の人員をそのまま活用している。給与は、議長及び副議長を含む議員は中央からの管理グラントから、派遣や委譲中の職員は中央から支払われ、新規職員は県若しくはドナープロジェクトから報酬を受けている。表3-2での会計官、開発計画官、内部監査官は採用予定となっている。新規採用職員は、復興支援のドナー関連事業で働いたことのある元コンサルタント等を求めて雇用している。

空席スタッフの確保が課題となっているが、僻地であり、給与水準が低いことから応募者や適任者が少ないことがあげられている⁷¹。

農業、保健など技術職員は県議会所属ではなく、将来的には委譲される案が協議されている。県議会は計画策定、予算請求の際に中央省庁県事務所から技術的なアドバイスを受けることとなっており、実施計画を策定したあとの事業実施は中央省庁県事務職員が行う。県議会のなかに主なセクターの委員会が存在し、各セクターの予算計画、実施計画、モニタリング等協議する場となっている。中央省庁事務所職員は各委員会のオブザーバーとして技術的なアドバイスを行っている。計画実施の際は県議会事務所の現状をモニターし、成果・結果を財務省に報告する責任がある。中央省庁県事務所に関しては、建物に関しても2008年末までに中央省庁から委譲される予定となっているが、具体的なスケジュールは未定である。人件費（給料）財源の委譲に関しては目処が立っておらず、地方議会の実質上の管理下には入るかは未定である。

3-1-2 カンビア県財政

第2章で述べたとおり、カンビア県議会の歳入は、自主財源と依存財源の2つに分けられる。カンビア県での状況は表3-3のとおりとなっている。

表3-3 カンビア県議会歳入の内訳⁷²

〈自主財源〉

<p>地方税</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・一律5,000SLL/人で徴収。徴収はチーフダム議会の役割。 ・2007年度徴収予定は総人口（18歳以上）の40%。 ・2007年度徴収目標は約1億4,000万SLL⁷³。数字上の徴収額は119万SLLのみ。 ・チーフダム議会へのプリセプトはカンビア県では2007年度から50%としている。 ・実体は、チーフダム議会の経理帳簿の義務化を進めている段階であり、正確な数字は把握できていない。
------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

71 例えば、Chief Administratorの年収約2,000万SLL（約6,700米ドル）、Deputy Chief Administrator 1,500万SLL（約5,000米ドル）。

72 カンビア県でのヒアリングを基に小野企画調査員作成。

73 総18歳以上（全体の50%と想定）人口の40%を5万5,398と想定した場合：5,000SLL×5万5,398人（徴収目標人口）×50%（プリセプト）=1億3,849万5,000SLL。

固定資産税	<ul style="list-style-type: none"> ・カンビア県は住居登録等データ不足のため、徴収していない。 ・データ不足のほかに、ほとんどの土地がパラマウントチーフやTribal Head 所有となっており、徴収するための調整が進んでいない。 ・2008 年度から徴収予定。
ライセンス料	<ul style="list-style-type: none"> ・小規模ビジネスでのライセンスが主収入⁷⁴。
手数料	<ul style="list-style-type: none"> ・市場収入もチーフダム議会によって徴収され、プリセプト（40%）が県議会に配分される。 ・ターミナル手数料は運転手協会を通して徴収。 ・サインボード、道路の名づけ、事業の工事などからも徴収。
鉱物収入のシェア	<ul style="list-style-type: none"> ・鉱物収入はなし。
利子・配当,その他行政命令で定められた歳入	<ul style="list-style-type: none"> ・県議会所有のゲストハウスを建築中（中断）。

〈依存財源〉

行政管理割当金 (Administrative Grant)	<ul style="list-style-type: none"> ・議会議員・職員の給料、庁舎の管理費、管理人雇用等、会議費、移動費など。2007 年度は年間通じて配布された。 ・管理費用口座設置。
委譲された権限への割当金 (Grant for Devolved Functions)	<ul style="list-style-type: none"> ・管理費以外のセクター事業実施用グラント：農業、教育、保健、開発、固形廃棄物管理、農業ビジネスユニット（ABU）、HIV/AIDS、その他グラントとなっている。 ・透明性を保つため各口座状況は県議会に貼り出され、公開されることとなっている。 ・セクターごとに口座開設。 ・2007 年度は第 1 四半期のみ配布あり。その後 2008 年度に残金配布予定⁷⁵。 ・グラントが停止したため、2007 年 7 月以降、公開は行っていない。
地方自治体開発割当金 (LGDG)	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体が地方性を生かして独自に開発できる予算であり、主にインフラ整備に活用する（これまでは市場の整備、井戸、トイレ建設等）。 ・使途任意グラント、使途指定グラント、地方議会の社会経済的開発に応じたパフォーマンスグラントに分けられるが、カンビア県ではこれまで使途任意グラントのみ配布されている。 ・事業実施の流れは、MIALGRD から全体額が伝えられ、ワード開発委員会等を通し、事業計画が立てられ、実施される。 ・短期調達手法（RRA）⁷⁶を活用した事業実施を進めており、実際活用されている。 ・グラント全体の 10～20%。

74 ビジネスリストは県議会ですぐ入手可能。

75 2008 年 4 月時点で未配布。

76 RRA は 100～120 日で事業を終了するプロジェクト管理手法。世界銀行等のドナープロジェクト〔制度改革・能力向上プロジェクト（IRCBP）〕で推進。ケネマ県のヒアリングでは本格的に導入して実施している。

カンビア県での地方分権後2005～2007年5月までの歳入を表3-4に記す。各自治体でも2004年の地方分権後、試行錯誤で実施してきたものであり、資料(記録)不足や項目の変更のため予算項目の統一がなされていないことも多いが、合計金額はモニタリングのために財務省に提出されたものとなっている。自主財源比較の参考までに、地方分権化以前より、人材も存在し地方自治を行ってきた経験があるフリータウン市の歳入を記した⁷⁷。

表3-4 カンビア県議会歳入(2005～2007年5月末)及びフリータウン市議会歳入(2007年1～5月末)⁷⁸

		2005	2006	20075月末まで)	<参考>フリータウン市2007(5月末まで)
自主財源歳入	地方税プリセプト	0	26,570,000	1,190,000	248,033,100
	固定資産税	0	0	0	378,965,145
	ライセンス料	11,640,000	1,800,000	635,000	34,852,250
	賃貸料他	0	162,000	4,150,000	
	鉱山関連	0	0	0	
	登録料・手数料	4,185,000	0	4,650,000	62,408,400
	市場税プリセプト	1,220,000	0	56,000	248,033,100
	ドナー支援等	2,000,000	35,264,000	31,183,930	0
小計	19,045,000	63,796,000	41,864,930	972,291,995	
依存財源(グラント)歳入	管理費		202,590,557	33,325,770	30,000,000
	開発事業		293,745,139	150,171,188	
	農業事業		278,952,841		7,802,634
	保健事業		466,186,963		411,168,674
	教育事業				104,989,196
	固形廃棄物事業	詳細の記録無	44,750,056	327,816,162	204,451,661
	社会福祉事業		35,324,238		
	ABU		35,267,500		
	SHARP		127,600,000	127,576,500	
	その他			1,282,500	48,018,650
小計	525,632,156	1,484,417,294	640,172,120	806,430,815	
合計	544,677,156	1,548,213,294	682,037,050	1,778,722,810	

*単位 Leone:13,000=¥1

*ABUSHARPはドナープロジェクト

*プリセプトはチーフダム議会と分配された地方税と市場税、徴収はチーフダム議会で実施割合はそれぞれ5割(2007)、4割が県議会

*フリータウンはプリセプトはないが委託費を支払っている。

*フリータウン人口はカンビアの2.85倍、面積は0.24倍、世帯は3.66倍

77 フリータウン市に関しては、Chief administrator(Ag.) Mr. Bowenson F. Phillips とのインタビューによる(2007年11月)。

78 Revenue Profile 2007 Kambia District Council, Financial statement Freetown 2007, MTEF Budget 2007-2009 Kambia District Council を基に小野企画調査員作成。しかし、監査員が未配置ということもひとつの原因であるが、地方財政文書は、公式会計文書ですら、計算間違い、フォーマットや費目のずれ、報告時期によって、前回報告の値と違う等、多くのずれが生じている。提出先の財務省においても、細かいモニタリングは機能してなく、地方からの報告はそのまま承認されている。本報告書で扱う値は、いくつかの承認された公式文書から取り出しているが、そのような理由から、地方財政の全体の動きが掌握できる程度に記すこととした。

自主財源で得た歳入は地方自治体が自由に活用できる予算となる。中央からのグラントは使途指定したものが多いため、将来的に住民のニーズを把握してカンビア県での行政サービスを徹底し、自助努力を促すための予算はここから増やしていくことが望ましい。

しかし、現実の税収の根拠不足（域内のデータ不足）、徴収方法の不徹底、チーフダムとの配分（プリセプト徴収）の調整の難しさなどから、徴収額は依然不十分なままである。例えば、首都圏で商業活動も盛んなフリータウン市ではライセンスや登録料収入の差は明らかであるが、2007年5月までだけを比較しても、規定額である地方税（5,000SLL/成人1人）と固定資産税の基準は同額であることを考えると、人口比（およそ2.85倍）と比較して、地方税収はおよそ200倍であり、カンビア県の税収の少なさが明確である⁷⁹。また、フリータウン市においては最大の収入源となっている固定資産税収に関しても、カンビア県ではデータの整理や地元地主との調整はついておらず、いまだゼロ収入である⁸⁰。

依存財源である中央政府からの割当金（グラント）は歳入のなかで、2006年実績で歳入の9割以上と非常に高い割合を占めている。地方分権後、地方議会が中心となり、開発計画策定や、地方でのアクターとの連携を強化しなければいけないなか、中央からの割当金は、重要な要素であり、その配分なくしては現在の地方分権政策は進まない。

将来的には、地方議会が自立し、十分な税金徴収ができるようになり、地方のニーズ・実態に即した事業を行っていくことが理想であるが、分権開始後間もないシエラレオネの現状と地方の財政力を考えた場合、当分の間は中央政府からの割当金が地方部の開発には重要となっている。

しかしながら、現状では依存財源に関してもあまり十分とはいえない状況となっている。2007年度のカンビア県への割当金は、27億8,570万SLL（＝92万8,567米ドル⁸¹）が年間を通して配分される予定であったが、中央政府の財政難から、第1四半期以降配分されなかった⁸²。直接のドナープロジェクト配分を合わせても予定の23%弱である6億4,017万2,120SLL（＝21万3,391米ドル⁸³）のみの配分であった。

2007年度のカンビア県でのセクター事業はこの予算のなかで行われた。言い換えれば、実質、計画の多くは行われなかったことになる。今後、2008年度中に2007年度予算を合わせて配分されるといわれているが⁸⁴、いまだ中央からの送金が行われていない。

人件費に関しては、中央政府の職員給料は委譲された権限への割当金の対象外で中央政府から直接支給されている。地方自治体でも議員や行政官の給料となる管理割当金は2007年度中継続して支給されており、県議会の存在は保たれている。

このような状況のなか、2007年度のカンビア県議会の支出は、第1四半期のグラントを活用して各セクターの事業を可能なだけ実施し、その他はほとんどが管理費となっている。第1四半期以降は少ない自主財源を工面して、移動費や事務所維持費、会議費等に活用していたのが現状である。

79 チーフダム議会が存在するカンビア県では、プリセプトの分配割合が決まっています（2007年は県に50%の計画）、チーフダム議会がないフリータウン市では、地方税徴収委託手数料を引いたもの（市に80%）となっているため、カンビア県はフリータウン市より取り分は少ない。

80 県議会（首席行政官）の話によれば2008年度から徴収を開始するとのこと。

81 Intergovernmental Fiscal Transfer system, Local Government Finance Department, 2007 参照。

82 未配分の理由は大統領選挙のため、又それによってドナーの支援が止まっていたからといわれている（財務省地方自治体財政局）。

83 表3-4の数値を引用したが、表の元となっている四半期報告の計算が間違っていたため、修正した数字を記入している。

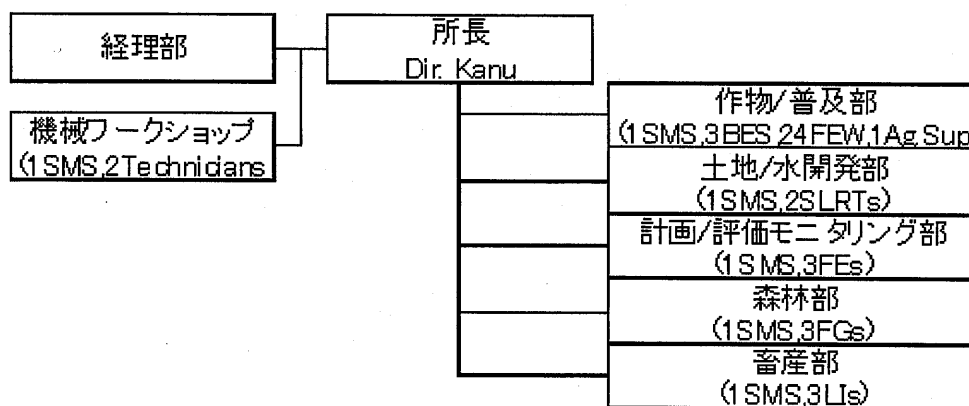
84 カンビア県及びゲネマ県首席行政官とのインタビューによる（2008年2月）。

3-2 カンビア県中央政府事務所

カンビア県の属する北部州では、中央省庁の州事務所はすべて州都のマケニ市に存在するが、主要なセクターに関してはカンビア県に地方事務所を配置している。特に事業の多くが委譲される農業、保健、教育に関しては、地方議会と密接な活動が必要となっており、これら地方事務所職員と施設は2008年までに県議会へすべて委譲される計画となっている。実際には各地方部によって状況は様々であり、特に人件費に関してはいまだ議論中である。ここでは、県議会へ権限及び人員の多くが委譲される計画である3省を中心に記す。

3-2-1 農業・森林・食糧安全保障省 (MAFFS)

JICA技術協力プロジェクト「カンビア県農業強化支援プロジェクト」のカウンターパートであり、事務所内と外部の普及員を含め多くの人材を抱える。県内に事務所を備え、所長の管理の下、基本的に大学卒以上の管理職が各課におり、それぞれ技術者が所属している。また普及部門では、県内を分割して地域を担当する普及員が各地域で活動できるようになっている。人件費についてはローカル雇用の普及員等は経理部から所長のサインの下、中央から送られた給料が配布されているが、その他はすべて中央からの直接給付である。



SMS=Subject Matter Specialist
 BES=Block Extension Supervisor
 FEW=Front line Extension Worker
 Ar.Supt.=Agricultural Superintendent
 SLRT=Senior Land Resources Technician
 LI=Livestock Inspector
 FE=Field Enumerator
 FG=Forest Guard

図3-1 カンビア県 MAFFS 事務所職員リスト⁸⁵

県事務所独自の財源はなく、すべての事業に関して県議会経由のグラントから事業を実施している。分権後同プロセスを経て実施したプロジェクトは2006年10月(穀物普及プロジェクト)と、2007年に配布された6,306万2,377.40SLL (=2万1,021米ドル)のグラントによって実施されたネリカ米プロジェクトの2件である⁸⁶。その他、国連食糧農業機関 (FAO) の肥料配布プ

85 カンビア県農業強化支援プロジェクト事業進捗報告書1、2006年10月を基に小野企画調査員作成。

86 その他、世界銀行農業プロジェクトであるABU〔農業フィールドスクール (FFS) プロジェクト〕から848万6,786.23SLL (=2,829米ドル)のグラントが県議会に配分された。

プロジェクトも実施した。分権後数は少なくなっているが、そのような地方議会を介さない中央から持ち込まれるドナープロジェクトは、地方議会での計画・予算執行プロセスを経ずに運営費とともに直接カンビア県 MAFFS 事務所へ持ち込まれ、地方事務所の人材はカンビア県での実施の手足として活用されるようになっている。

3-2-2 教育・若者スポーツ省 (MEYS)

JICA 開発調査「子ども・青年支援調査」のカウンターパートである。人員は下記のとおりであり、空席のポジションが多く、職員は元現地の校長など学校関係者で占められている。増員の予定は現時点では特にはない。

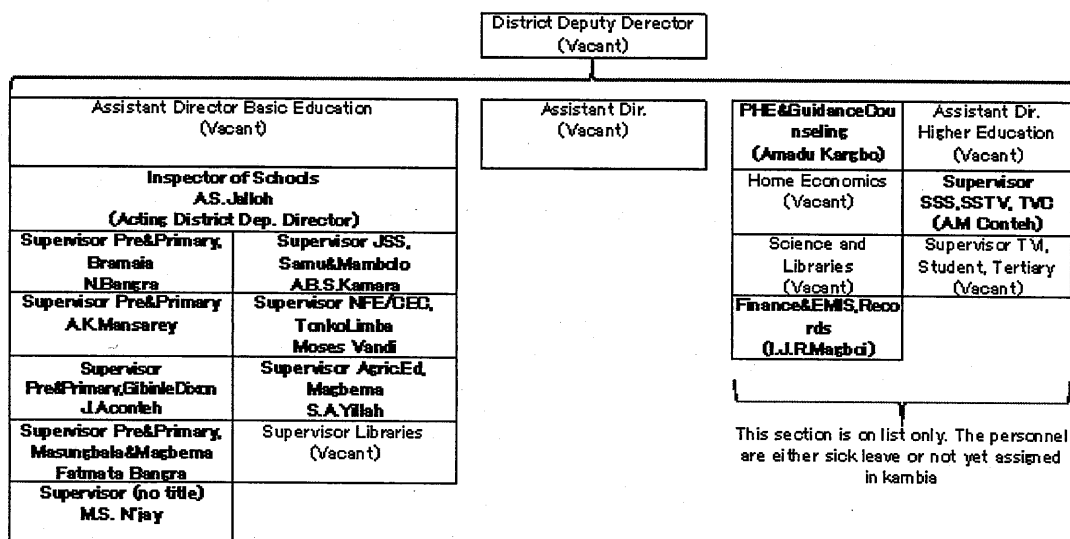


図 3-2 カンビア県 MEYS 事務所職員リスト⁸⁷

現在、独自の事務所はなく、県議会の1室を借りて執務している。県内小中高学校をモニターし、必要な問題点への対処や、公立学校としての許認可の受付窓口として機能している。その他、全国的な試験、教員養成等に関しては連絡所として機能している。

同事務所独自の財源はなく、中央からは職員の給料のみが支払われている。学校教職員の給料や学校運営費は中央から直接各学校の口座に振り込まれることになっている。

事業費は MAFFS と同様に県議会経由であるが、これまではドナーからの資金が多くおおむね用途指定されていたのが現状であった。最近の活動では、県内学校、教師のインベントリーとテキストブック配布があげられる。2007年度は238万7,618SLL (=796米ドル)が事業費として配布された。所長の話によれば、工夫しながら行ける所だけモニターすることが限界とのことである。昨年度は多いところでも年2回だけの学校モニタリング訪問が行われたとのことであった。

87 カンビア県 MEYS 事務所長 Mr. Mansarey Pearce とのインタビュー (2008年4月) を基に小野企画調査員作成。

3-2-3 保健衛生省 (MOHS)

2008年5月開始のJICA技術協力プロジェクト「カンビア県地域保健改善プロジェクト」のカウンターパートとなる、県保健管理チーム (DHMT) の人材リストは表3-5のとおりである。チームは県病院敷地内に事務所をもち、各担当はスーパーバイザーとなり県内約50ある地域保健 (PHU) の現場職員の管理・監督を行っている。

表3-5 カンビア県 DHMT リスト⁸⁸

Title	Name
District Medical Officer	Dr. I.J. Kargbo Labour*
District Health Sister I	Sr. Gladys Sesay*
District Health Superintendent	Mr. A.B.Y. Bangra
WATSAN Coordinator	Mr. A.T. Dean
Social Mobilization/Surveillance Officer	Mr. Hassan Kanu
Monitoring & Evaluation Officer	Mr. Alusine Orsum Sesay
Environmental Health Officer	Mr. I.A.T. Kamara
District Operations Officer (EPI)	Mr. Martin C. Massaguoi
District Pharmacist	Mr. Allieu C. Sheriff
District Store Keeper/Transport officer	Mr. Kalie kamara
Hospital Secretary/Estate Officer	Mr. Anthony Sesay
Hospital Matron	Matron Frances Pearce
District Finance Officer	Mrs. Beatrice James
Malaria Focal Person	Mr. Amara Brima*
Oncho Focal Person	Mr. Ismail Roger*
Institute HIV Local Officer	Mrs. Hawa Kamara
VOCT	Mr. Alusine Kamara
TB/Leprosy	Mr. Tomeh Bangra

(as of April 2008, *new assignment)

PHU職員を含め、本省から給料が支払われ、本省の命令によって動く人材である。自らの財源は、コストリカバリーとして販売している薬品と県病院の売り上げとなるが、本省へ返還するため県での独自の管理費や事業には活用できない。地方分権後、事業費は県議会経由となるため、2007年は各セクター同様に第1四半期分の予算をうまく活用しているのが現状である。なお、2007年度の配分は313万3,679.59SSL (= 1,045米ドル) となっている。

保健セクターは支援ドナーの数も多く、機材供与、薬品の無料配布などもあることから、モニタリングなどのための最低限の移動費などは確保できているのが他の省庁との相違点である。例えば、2007年度は保健セクターグラントのほかにHIV/AIDS関連用途指定グラントで370万6,000SSL (= 1,234米ドル) が第1四半期に配分されている。

3-2-4 水供給セクター

水供給セクターにおけるカンビア県の人員は、JICA技術協力プロジェクト「カンビア県給水体制整備プロジェクト」のカウンターパートであるエネルギー・電力省 (MEP) 水道局 (WSD) の技術職員が各水源地に勤務していることに加え、MOHSの水衛生課 (WATSAN) の職員が指導し各PHUの職員が通常の保健業務に合わせてかかわっている。WSDに関しては、県事務所はなく、施設に常駐しており、WATSANはDHMTの一部である。また、現在 (2008年6月) 所属はWSDのまま、カンビア県議会に出向している技術者が1名存在し、村落給水や衛生に関する業務を担

88 カンビア県保健管理チーム所長 Dr. Joseph N. Kandeh とのインタビュー (2007年11月) を基に小野企画調査員作成。

当している。

WSD技術職員は、各省庁と同様に高齢化が進んでいるなか、戦前から各チーフダムに存在する準都市給水の水供給施設（機能していない）の維持管理のために常駐しており、地方議会や非政府組織（NGO）などの要請によって技術的なサポートを行っている。また、WSDの事務所掌は、フリータウン首都圏（グマバレー公社所掌）及び5地方都市⁸⁹（SALWACO公社所掌）以外の地方都市給水となっており、事業は中央からの指示で行うが、地方自治体からの要請を受けた場合は技術職員がサポートする体制が整っている。WATSAN職員は、水供給に関しては、PHUを活用し、村落給水（主に井戸）の適切な使用法、衛生、維持管理に関して指導を行っている。

2004年地方自治法では、県議会へ委譲される権限は「村落給水」となっており、グラントの項目ではその他開発資金のなかに含まれる。県議会はこれまでグラントや自主財源によって関連の事業を行った経緯はないが⁹⁰、県内での準都市給水は、ロクプールタウン（JICA）、マディナ村（県議会議員出資）で修復が行われている。井戸に関しては多くの支援が入った経緯があり現在は国連児童基金（UNICEF）、世界銀行－社会活動のための委員会（NaCSA）、いくつかのNGOが独自で実施している⁹¹。

3-3 カンビア県開発に係る課題

3-3-1 カンビア県議会行政の課題

カンビア県議会での課題は、第2章で述べた課題と関連して、財源、開発指針、人材・能力の3点に整理できる。

財源に関しては、中央省庁の国家予算不足という前提があるため、非常に難しい課題である。ほぼ90%を中央からの予算配布に頼っている現状では、2007年度のように第2四半期で配布が滞ってしまうような場合、県政での事業費はほぼないに等しい。

そこで、自主財源を増やすことが考えられるが、伝統的なチーフダム議会を巻き込んだ現状の制度では、県として徴収額の実数を把握し、定期的に徴収して効果的な開発予算に活用することは非常に難しい。

徴収可能な財源についての行政職員の知識や能力不足、又、地方行政制度に対する知識や信頼が薄い現状では住民側の理解度も決して高いとはいえない。

また、地方分権の制度の準備は整いつつあるが、その制度を活用するための予算がないために職員の能力、意識の向上につながっていないこともあげられる。

カンビア県の開発指針として、中期支出フレームワーク（MTEF）や開発計画が作成されているが、中央の政策に合わせて具体的なプロジェクトを並べてあるのみで、カンビア県独自の計画策定は行われていない。根拠となる調査も実質行っていないため、毎年の計画がほぼ同様の内容となっている。そのなかでも財源不足のために実施できていないプロジェクトは多く、ドナーや政治家のプロジェクトもその計画と調整されていない現状である。

他の県と同様にカンビア県でも、人材（数、質）不足の問題は深刻である。税金徴収、財源確保、事業計画立案、事業実施等に係る経験・能力がいずれも不足している。地方分権政策は、ド

89 Bo、Kenema、Koidu、Engama、Lungiの5地方都市。

90 2007～2009年の戦略計画では5本の井戸掘削と維持管理職員の訓練となっていたが、2007年は予算配分が中断したため地方自治体としての事業実施はなし。

91 通常調整はDHMT-KのWATSAN担当を通して行っているが、データ等の取りまとめ/更新は実質行われていない。

ナー支援主導、又トップダウンで進められているのが現状であり、首都圏西部地区以外の地方自治体は、新しい制度に従い提出物を作成することで追われている。制度は構築されつつあるが、自治体職員、伝統的指導者、住民の意識改革、能力向上は重要な要素となっている。

3-3-2 中央省庁カンビア県地方事務所（農業、保健、教育）の課題

中央省庁地方事務所は、制度上の課題もあるが、人材・能力の課題もあげられる。もともと出先機関としての役割しかなかったため、技術的な専門性はあるながらも、中央事務所から指令のあったプロジェクトを実施するだけの経験しかなく、分権後の役割である計画立案をサポートするための能力は不足している。また、人材の高齢化も進んでいる。

地方分権後、特別な場合を除き、すべての事業費は地方議会の口座へ配布されることとなり、地域の現状に合った、計画立案、事業実施が期待されているが、例えば教科書、薬配布、種子配布など例年行ってきたことの域を超えず、そのための調査なども予算不足のため十分に行われていない。

地方事務所としての独自財源は基本的にないため、各省庁の中央から配布されていた事業費は、分権後地方議会口座に送付されているため、現在は人件費のみ支給されている。すなわちドナープロジェクト配布や地方議会からのグラントの運用がない限り管理費の運用（文房具等の購入すら）もできない状況である。

また、地方分権政策では、委譲された権限に伴う人材、施設は地方自治体に委譲される計画となっているが、実際には進んでおらず、役割分担や施設維持管理について先行き不透明な部分が多い。人件費に関しては各中央政府との協議は続いているが、現在は地方議会に管理能力がないという意見が多く、近い将来に委譲されることはない見込みである⁹²。現在は、委譲された事業を行う際、指令系統が中央事務所にある出先機関の技術職員が地方議会の下で、地方議会の事業を行うという状況になっている。

そのようななか、分権でほとんどの事業費予算、権限を委譲してしまった3セクターの省庁の中央事務所（フリータウン）は、地方部での中心的なアクターには成り得なくなってきた。その反面、中央政府が人事権はもっているため、カンビア県で人材育成された人間が中央の政治的原因で、別の地域に異動してしまうという状況も生じている。

3-4 カンビア県でのコミュニティ開発事業、非政府組織（NGO）の現状

地方行政が上記のような状態であることもあり、内戦以前から、地方部でのコミュニティへの開発支援の主なアクターはNGOであった。ギニア国境に面し、難民を多く抱えたカンビア県は内戦直後までは多くのドナー、NGOが復興支援として活動していたが、現在は国際NGO⁹³をはじめほぼ撤退したといえる。世界銀行や国連開発計画（UNDP）など多くの国際機関が緊急支援の段階から支援を行っているが、現地での実施の再委託先のNGOに託されることが多い。現在は、当時から活動していたいくつかのNGO団体が残っていて、大手のNGOの再委託先となっている。カンビア県中心に活動している主なNGOをいくつか述べる。

92 Intergovernmental Fiscal Transfer System, Local Government Finance Department, 2007

93 NGOは活動関連中央省庁の承認後、財務経済開発省（MOFED）への登録が義務となっているが、国際NGOとローカルNGOとは登録料など登録条件で差がある。

3-4-1 Action AID-Kambia⁹⁴

1988年からカンビア県で活動しているローカルNGO⁹⁵（フリータウンにも支所あり）。資金元はイギリスのNGOのほか、主にUNDP、UNICEFの委託先となって活動している。常勤は6人で、プロジェクトは他のNGO/住民組織（CBO）等に再委託して実施している。支援対象は主に5チーフダム（Tonko Limba、Masungbala、Magbema、Bramaia、Gbinle Dixon）。活動内容は6本の柱で表3-6のとおり。

表3-6 Action-AID活動6本柱

教育	<ul style="list-style-type: none"> ・3つのコミュニティに対して学校施設改善、自転車供与 ・成績優秀女兒に奨学金支援（少数） ・49のコミュニティスクール対象に教員学校への就学支援（学費） ・県学校管理委員会（DSMC）へ、バイク、自転車供与 ・ギリシャ一般個人からの寄付により、児童スポンサーシッププログラム実施 ・既存の学校運営委員会（SMC）を活用しコミュニティ開発支援を行っている
女性の権利	<ul style="list-style-type: none"> ・アドボカシー運動 ・女性の自立支援（種子供与、農業・職業技術支援）
グッドガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ・県議会とともに、コミュニティに対しての、地方分権、民主主義についての啓発セミナー支援実施（Kambia Budget Advocacy NetworkというNGOの代表者の集まりを通じて、県議会の予算配分と用途についてモニタリング活動と働きかけを行っている） ・大統領選挙時の住民啓発セミナー（選挙とは）
衛生と安全	<ul style="list-style-type: none"> ・井戸設立、技術訓練、衛生意識向上運動 ・井戸建設後のフォローアップ（スペアパーツ調達・販売） ・ブルーフラッグ（コミュニティ衛生管理）活動のための訓練
人間の尊厳 （HIV/AIDS）	<ul style="list-style-type: none"> ・50人のHIV/AIDS感染女性をグループ化 ・MOHSと共同で定期的にアドボカシー活動
食の安全	<ul style="list-style-type: none"> ・30人/グループ、1グループ/チーフダム、10ブッシュェル⁹⁶/G対象にパイロット地区で種子銀行実施 ・25%の利子で種子のみでの取引（現在回収の成功事例ほぼなし）

同NGOは、カンビア県子ども・青年支援調査において、井戸マイクロプロジェクトへの支援（スタディツアーやポンプ管理人の研修など）を委託実施した経緯があり、これまで多くの井戸建設事業を行っている。各種ドナーからの資金及び再委託を受け、2005年までに5チーフダムで119のハンドポンプつき（スラブ、エプロン、排水路つき）井戸を建設しており、深さは10～

94 Mr. Duramany Kamara(Fonky), Program Officer, Mr. Mohamed Sillah, Managerとのインタビューによる（2007年10月10日）。

95 元はイギリス系NGOで、現在エチオピア人会計士以外はシエラレオネ人で運営。1995年にギニアに一時退避、2003年からカンビアへ戻った。

96 1ブッシュェル=25Kg。

20m、掘り下げながら、水が出て5m下まで掘るという簡単な作業方法で多くの井戸を掘削した。建設は業者に再委託及びコミュニティからの労働力提供とし、作業可能な乾期の2、3月に多く作業を行っている。作業プロセスは以下のとおり。

- | | |
|---|------------------------------------------------------------------------|
| | MOHSと協議し人口と現存の井戸を考慮したうえで対象村を決定 |
| → | 男女2名をコミュニティに推薦してもらい維持管理のための技術訓練実施 |
| → | コミュニティの覚書を作成して使用法、衛生管理、故障時の対処など決定 |
| → | 故障時は1パック5,000SLLのスペアパーツキット（パッキンやねじなど基本的なもの）をNGOが準備しコミュニティからの要望を元に調達する。 |

同NGOのモニタリング報告によれば、大半の井戸が機能していない。理由としては、内戦時は、反乱軍の脅威のため途中で掘削をやめたケースがあり、最初から機能していなかったものがあること、また、維持管理に関して、以前は故障時に住民で資金を出し合い、同NGOに調達を依頼するシステムがあったが、同NGOがイギリスからの部品調達を中止し、国内でスペアパーツが存在しないため、最近建設したもの以外は使えなくなっていることがあげられる⁹⁷。この問題点に関して、単純な修復作業で復旧可能であるため、世界銀行やUNICEF等、他のドナーが、修復を行い使用可能になった井戸もいくつか存在する。

3-4-2 ABC Development-Kambia

(Association for Well-Being for Community Development)⁹⁸

1996年カンビアでの難民キャンプ支援をきっかけとして始まったローカルNGO。オランダの支援を受けている。支援対象はMamboloを除いた6つのチーフダムで、カンビア県のみで事業を実施している。内戦中はAction Aid-Kambia同様にギニアへ一時退避しており、2003年から活動を再開している。スタッフはカンビア事務所とフリータウン事務所で合計12名おり、全員がカンビア県出身である。収入向上と食料増産の担当者が11名と研修センターのコーディネーターが1名となっている。

コミュニティ対象の農業技術支援、生計向上支援を主に行っており、生計向上支援の一環としてマイクロクレジットを実施している。マイクロクレジットを中心に活動概要を表3-7に取りまとめた。

97 AquaDev（イギリス製）の調達が中止された。最近是国内調達可能なドイツ製（PBMKII）、インド製（IndiaMKII）が活用されている。他の機関・NGOで同NGOが作成し故障しているポンプだけ取り替え再活用しているところも存在する。

98 Mr. Alimami S. Kamara, Program Officer (head of the office), Ms. Beatris Bangra, Project Officer, Mr. Fodi S. Dunbuya, Microfinance officerとのインタビューによる（2007年9月25日）。

表 3 - 7 ABC-Development 業務内容

業務内容	<ul style="list-style-type: none"> ・食の安全支援（農業技術支援） ・生計向上プロジェクトの一環としてマイクロクレジット実施（資金融資のみもあり）
スタッフ、規模	<ul style="list-style-type: none"> ・フリータウン本部とカンビア支所のみ。事業実施対象地はカンビアのみ ・職業訓練、製品販売を行う多目的ホールをカンビアタウンと Gbinle Dixon チーフダムに所有
運営資金元	<ul style="list-style-type: none"> ・オランダの NGO からの資金援助 ・その他カナダなどプロジェクトごとに資金援助あり
融資対象	<ul style="list-style-type: none"> ・すべての貧困層を対象とし、そのなかで職業訓練受講し、起業の意欲のあるもの全員を対象とする ・女性のエンパワーメントに焦点をあてている ・2006年時のプロポーサルは250、うち55認可（予算不足で47件のみ融資） ・47件中職業訓練は2グループに対して実施、残り45グループはクレジット+会計訓練のみ
融資の流れ	<ul style="list-style-type: none"> ・グループ（5人組）からプロポーサル（ビジネスプラン+資金要請）が提出される ・Rule Appraisal Committee（コミュニティ、NaCSA、ABC-Development）による審査 ・必要なスキル分析→訓練ニーズ分析 ・必要な訓練実施 ・訓練の状況により融資額決定。資金融資 ・モニタリング、資金回収
融資額	<ul style="list-style-type: none"> ・30万 SLL/人（100米ドル）と150万 SLL/人（500米ドル）の2パターン ・2007年現在47グループに融資している
返済期限	<ul style="list-style-type: none"> ・8ヵ月単位のクレジット。毎月8回に分割して返済する ・職業訓練と合わせた融資は通常3年1サイクル
利子率 （手数料等）	<ul style="list-style-type: none"> ・手数料11%/1回の貸し付け ・そのうち管理手数料4%/回、7%が現金担保となる
抵当・担保	<ul style="list-style-type: none"> ・現金担保主義 ・融資時に7%を貯蓄させ担保とするため、基本的に担保となる「もの」をもっている必要はない ・7%は資金返済時に返す

回収率	<ul style="list-style-type: none"> ・ほぼ 100% ・返済能力、訓練の継続受講不可能なグループは援助を中断する（3年間で4グループを中断）
資金回収の工夫	<ul style="list-style-type: none"> ・グループ対象の融資（5人の連帯責任） ・融資対象グループの役割分担（マネージャー、事務、会計担当等プロポーサルに規定） ・プロポーサル審査時は伝統的リーダー（チーフ）の推薦を活用する。問題が生じた場合も同様に活用している ・地域に根づいた信頼関係構築
融資に伴う訓練等	<ul style="list-style-type: none"> ・基本的な会計業務 ・テーラー（ミシン） ・織物 ・パン焼き
リソースセンターの活用	<ul style="list-style-type: none"> ・職業訓練場（2） ・基本的な家計の重要性、技術訓練や融資を受けることの重要性など生活改善の啓発活動 ・訓練後の製品の販売、テレビ等エンターテイメントを通じた集会所 ・コミュニティへの情報のワンストップショップ
将来的な構想	<ul style="list-style-type: none"> ・商業銀行となる予定はなく、あくまで弱者支援 ・規模の拡大を行いたい
問題点	<ul style="list-style-type: none"> ・資金不足：審査に見合う融資対象者への資金額の不足（ドナーからの資金援助不足） ・ビジネスの成功など女性の地位の向上による、家庭崩壊のケースが多くみられ、伝統的社会構造との共存の難しさがみられる

国際 NGO からのグラント資金により、スタッフの給料、マイクロクレジット運営資金、その他農業指導などの活動資金が賄われており、財政的自立はしていないため、ドナーからの援助状況に強く影響される可能性はある。また、マイクロファイナンスに関しても弱者支援ということもあり、少ない手数料等から余分な利益はない。ドナーの受け皿として調整を行っていることが多く、独自にプロジェクトを計画する機会はあまりないとのことであるが、地域のネットワークが強く、伝統的統治機能をうまく活用して事業を実施している。

事業実施の際、住民へのアプローチのエントリー・ポイントは事業の内容によって違う。収入向上は女性グループ、農業は男性グループ、村開発委員会（VDC）等 CBO を通じて支援する場合は、女性と男性の比率を同じにするように働きかけている。

カンビア県子ども・青年支援調査において、ベースライン調査とエンドライン調査を業務再委託されており、JICA プロジェクトのカンビアのコミュニティ開発に関しての実績がある。

3-4-3 Finance Salone LTD.-Micro Finance Institute Kambia Branch⁹⁹

2001年から、アフリカ難民委員会（ARC）がマイクロクレジット業務を実施していたが、2005年の撤退後、国内NGOとして独立した機関である。理事はいまだARCメンバーであり、本部フリータウン（1カ所）、フリータウン支所（3カ所）、地方支所（5カ所）を有する。

カンビア支所はカンビアタウン、ロクプール、バモイルマの3チーフダム中心に活動を実施している。3人の担当チーフダム在住のクレジットオフィサーが存在する。業務内容は表3-8のとおり。

表3-8 Finance Salone LTD. 活動内容

業務内容	・マイクロクレジットのみ
スタッフ、規模	・カンビア支所でクレジットオフィサー（3人）、総務（1人）
運営資金元	・UNDP、MITAF（NGO）、CORDAID（NGO）からのローン。利子率は2% ・2005年まではARCからの支援金で運営
融資対象	・企業家、起業家のみ（パン屋等小規模商店から、貿易業等） ・非ビジネス従事者、最貧民、農民は対象外 ・当初農民への融資も行っていたが、安定した収穫が少なく、返済の滞りが多く、中止した。ARCからの独立後、利益なくしては事業運営が難しくなったことも要因である
融資額	・30万～300万SLL ・2007年7月実績：1億280万SLL（1人平均約290米ドル、20グループ、118人） ・2007年8月実績：1億370万SLL（1人平均約318米ドル、20グループ109人対象）
返済期限	・4～10カ月
利子率 （手数料等）	・2.5%/月 ・管理手数料1%/回 ・死亡時等の危機回避負担金（Risk Management Fund）1%/回
抵当・担保	・現金担保主義 ・融資時に10%を貯蓄させ担保とするため、基本的に担保となるものをもっている必要はない ・10%は返却時に返す
回収率	・100%（死亡事例除く）
資金回収の工夫	・グループ対象の融資（5～10人対象で、グラミンバンク式の連帯責任） ・個人は、何度も融資している信頼関係が構築されている一部のみ対象 ・地域に根づいた信頼関係構築
融資に伴う訓練等	・基本的な会計業務

99 Mr. Alfsine Kamara, Branch Manager とのインタビューによる（2007年9月3日）。

将来的な構想	・ビジネスマンとしてのポテンシャル（教育を受けている）があるという意味で、学校教師グループへの融資を考えている
問題点	・資金不足：審査に見合う融資対象者への資金額の不足（本部からの遅配）により適時に融資できないときがある ・県内各所の機動力不足 ・脅迫、逃亡などのケースはカンビアでは比較的少ない

元来慈善団体からスタートしたマイクロクレジット機関であり、十分に地元との関係を築いている。その後、その方法やネットワークを活用し、現在は純粹に小規模融資専門の商業銀行となりつつある。収入は管理手数料等で、融資業務以外は行っておらず、現在も UNDP 等からローン支援を受け、カンビア県（及びシエラレオネ全体）の中小企業開発に貢献している。

マネージャーの話によれば、お金を借りたい人、借りなければ何もできない人が数多くいるカンビア県で、少しの初期投資で生活向上をしてもらうことを目的として活動している。やる気と責任感があれば誰でも融資できる工夫をこれからも計画しているとのことであった。

3-4-4 PARD-Partners in Agriculture and Rural Development (NGO) Kambia¹⁰⁰

活動中止したカンビア県支援機関より脱退したメンバーにより 2006 年に設立された。前身は 1998 年設立の Kambia District Agriculture Rehabilitation Development Agency (KARDA) であり、対象地はカンビア県のみで内戦難民への支援が中心であった。業務内容は表 3-9 のとおり。

表 3-9 PARD 活動内容

業務内容	・教育、HIV/AIDS、その他キャンペーンを実施 ・農民支援の一環として種子銀行を実施 ・小規模企業経営者を対象にマイクロクレジット実施。職業技術指導は行わない
スタッフ、規模 運営資金元	・カンビア県が主事務所、フリータウンに支所あり ・マネージャー (1)、プログラムオフィサー (2)、ロジスティクス (1)、セクレタリーその他 (6)、計 10 人
運営資金源	・カンビア出身の実業家等からなる理事会からの寄付金 ・その他各ドナーの再委託、若しくはローカル NGO からの再々委託
マイクロファイナンス融資	・小規模企業の実施者で意欲のあるもの ・訓練は特になし ・5 人/グループへ (100 万 SLL/グループで 20 万/人) 融資。実績 230 人 ・返済期限は 10 ヶ月、利子 20% (10%手数料、10%現金担保) ・対象はパラマウントチームの推薦を取りつける ・回収率はおよそ 80%

100 Mr. Mamy Amada Sesay, Manager (head of the office)、Mr. Abubakarr S. Waray, Logistics Officer とのインタビューによる (2007 年 10 月 10 日)。

種子銀行	<ul style="list-style-type: none"> ・対象地区は以前よりつながりの深いマンボロチーフダムのMalambah村 ・20人/グループで6グループ形成。貸付実績は4グループ ・3月の種まき期に20ブッシェル/G(1B/人)の貸与。収穫期に無利子で20B/G回収する ・回収したものをPARDが来期まで保管して種子として再度貸与できるようにしている ・この活動の趣旨は、農民が種籾まで売ったり、食べたりしないよう啓発することにある
------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

小規模で、自立したばかりのNGOであることもあり、主体となって行っている活動は少なく、多くが再委託か再々委託としての活動である。種子銀行については、限られた地域ではあるが、利子なしで種籾の大事さを農民へ伝えているという点で努力している。規模の拡大や農民の自立を促すメカニズムは現在模索中であり、将来的な計画となっている。

3-5 今後の連携の可能性のある他ドナー等の活動

地方分権化支援及びコミュニティ開発を行っているいくつかのドナープロジェクト/プログラムに関して、今後のJICAの協力との連携や経験の参考として考えられるものを以下に述べる。

カンビアを中心に事業実施を行っているドナーは少ない現状では、他ドナーとの連携は個別のプロジェクトチームで地道に取り組んでいくことが重要となる。

3-5-1 Institutional Reform and Capacity Building Project (IRCBP)¹⁰¹

地方分権事務局(MOFED、MIALGRD)のなかにある地方分権推進プログラムのひとつ。プログラム内容は4つのパートから成り立ち2008年までは地方自治体の形成、制度構築を中心に行い、第2フェーズ(2009～2012年)は、実態に合わせた制度の定着を目的としている。世界銀行を中心に支援が行われており、それぞれの援助機関と合意文書を結び実施されている。概要は以下のとおり。

〈パートA 地方分権とキャパシティ・ビルディング〉

- 1) 技術支援と機材供与による地方分権事務局と財務省地方自治体財政局の政策提言・管理能力の強化。
- 2) 地方自治体の管理体制確立のための、機材などの事務所インフラ整備や地方議員・行政職員に対する訓練指導の初期投資。
- 3) 地方分権事務局による、地方分権推進のためのキャパシティ・ビルディングプログラムの管理を以下の点を踏まえて行う。
 - キャパシティ・ビルディングプログラムのニーズアセスメント及びフレームワーク準備
 - ニーズアセスメントに基づく以下の4つのキャパシティを中心とした訓練の準備及び実施

101 IRCBP 合意文書 (www.ircbp.sl) 参考。

- ・新地方議会による地域の開発ニーズへの対処能力向上
 - ・新地方議会による、自主財源発掘・徴収能力向上及び（中央からのグラントと合わせて）その効果的管理能力向上
 - ・中央省庁による地方分権に伴う、モニタリング、アドバイザー能力向上
 - ・コミュニティによる、地方行政への積極的な働きかけのための（アカウントビリティ、透明性等）能力向上
- 4) 地方議会による投資プロジェクト（例：水供給施設・学校・病院・フィーダーロード建設等）の実施能力を高めるための LGDG メカニズムの構築
 - 5) パート A の定期的モニタリング・評価

〈パート B 公共財政管理リフォーム〉

- 1) 公共財政管理法規改善のための技術支援（公共財政管理リフォームの作成・普及、予算会計に関する法改正案、新公共財政管理手順とシステムのデザイン）
- 2) 現行システムに代わる Integrated Financial Management Information System (IFMIS) のデザインと実施
- 3) MTEF の改善とそのため技術支援（プログラムコスト含む国家予算の準備、中央省庁、地方議会の能力強化）
- 4) 公共調達制度改善のための技術支援
- 5) 中央と地方の内部監査実施のための行動計画準備及び実施
- 6) パート B の定期的モニタリング・評価

〈パート C 開発学習センター（Development Learning Centre：DLC）〉

- 1) DLC 法人の設立
- 2) 衛星インターネット含む ICT 機材配備のセンター施設の建設
- 3) パート C の定期的モニタリング・評価

〈パート D プロジェクト調整・連携〉

- 1) 以下の調整・連携を行う
 - 年間ワークプラン、調達計画の準備
 - IDA 含む支援機関の財政管理ガイドラインに沿った実施計画、調達計画の確認
 - 関連するプロジェクト実施のモニタリング・評価のための調整・連携
 - 報告書作成
 - プロジェクト経過の広報

運営委員会は、財務次官を議長とし、実施は地方分権事務局が行う。パート A に関しては MIALGRD、パート B に関しては MOFED を通して事務局が実施することになる。地方分権により、省庁予算から拠出されず、新たに地方議会の開発資金と成り得る LGDG に関しては、各地方議会が LGDG マニュアルに記載されている受け皿としての条件を準備することが必要となっている。

3-5-2 ケネマ県経済復興プログラム (KDERP)

KDERPはUNICEF/UNDPの地方分権支援プログラムであり、地方議会の制度を活用し、ワード委員会、VDCを通じた住民からの要望を地方行政につなげ、地域の経済再生を目的としている。2007年7月から開始し、5年間の予定で実施中である。対象県の選定にあたっては、各地域の一定の指標（地方と都市の連携、開発受け皿の準備状況、裨益人口、貧困指数等）を比較したうえ、農業開発の可能性（換金作物を含む農作物流通の可能性）に着目し、ケネマ県を選択した。

実施体制として、中央政府はMOFED及びMIALGRDが窓口となり、ケネマ県及びケネマ市議会が直接のカウンターパートとなっている。ローカルコンサルタントをフリータウンUNDP事務所（プロジェクトリーダー）に1名、ケネマ県議会に2名（ジェンダー及びモニタリング専門家）常駐させ、UNICEF/UNDPカントリーチーム（シエラレオネ事務所）が管理している。また、それぞれの地方分権事務局コーチや関連省庁も連携してプログラムを実施している。

本事業の主な3つの要素は以下のとおり、それぞれに合わせて小規模インフラ事業及び研修を行っている。

- ・食糧生産性の向上による経済の再生、女性及び青年層の役割強化
- ・地方行政の事業運営管理能力の向上（自主財源徴収の強化）
- ・国全土へのモデルの普及

研修に合わせて、開発計画策定や小規模インフラプロジェクト実施を通じ、地方分権後の地域でのニーズ抽出のシステム、それに伴う地方自治体の事務手続きの強化を行っている。パイロットプロジェクト実施のための資金は、Local Development Fund (LDC) と呼ばれ、議会名義の特別口座が設置されており、UNDPの管理の下出金・プロジェクト実施が行われている。プロジェクトで行う小規模インフラ事業としては、市は収穫後貯蓄倉庫、小規模の橋や市庁舎建設、県はマーケット、小規模の橋梁建設の実施が決定している。資金割り当ては人口比によるので県の実業の方が多くなっている。

住民のニーズを引き出すメカニズムとして、ワード委員会は規模が大きいため、VDCでまず意見を集約しワードで議論する仕組みとなっている。VDCはフォーマルな組織ではないが、慣習的に、必要に応じて集まり話し合う機能をもっている。同プロジェクトでは、UNDPが以前設置したABU¹⁰²を活用している場合も多い。

3-5-3 社会活動のための委員会 (NaCSA)

NaCSAは1996年に中央政府の下に設立された社会開発事業実施機関であり、現在も各ドナーの支援事業のプログラムや資金の受け皿組織として機能している。当初は省として設立されたが、のちにCommissionとして政府系独立機関となっている。カンビア事務所の常駐スタッフは全部で4名（秘書、運転手は除く）であり、カンビア県でのインフラを中心とした開発事業を行うための実施窓口として機能している。

事業の基本概念は住民主体事業と、社会資本の開発である。事業内容は学校建設、ヘルスセンター建設、マーケット建設、コミュニティセンター建設、フィーダー道路建設、橋梁建設、精米機調達などのコミュニティインフラ整備が中心となっている。最高支援額は1件で6万米ドルで

102 パラマウントチーフや、ビレッジチーフを中心とした農民組織。現在はFFSなど農業関連支援事業を行っている。

ある。工事は、業者に発注され、スタッフが工事監督する。建造物の仕様・デザインは各省庁の（例えば教育省、Ministry of Works）のスタンダードに基づいている。

コミュニティへのエントリー・ポイントは村やコミュニティのチーフ（ヘッド）であり、住民の動員を促して、プロジェクト実施のためのプロジェクトマネジメント委員会（PMC）設立を促進し、事業ごとに組織形成を支援している。住民は資材集め、単純労働の提供などを通じて事業に取り組む。

世界銀行からの支援は2003～2008年までだが、EU等によりその後の事業継続を2018年まで延長することが決定されている。アフリカ開発銀行（AfDB）の支援により、Social Action Support Projectを2004～2009年まで実施し、県議会の能力向上支援として必要な研修を実施している。その他、NaCSAを窓口として活用したドナープロジェクト（Go-Bifo等）もいくつか存在する。

地方分権化の流れでは、地域での開発事業は県議会が主体となり実施することが求められているが、NaCSAの事業は、中央から独自の地方部開発スキームとして実施されている。

また、NaCSAが派遣するボランティア・スキームがあり〔Peace and Development Corps（PADCO）、任期は2年間で35歳未満の新卒者〕、県議会にも以前1名配置されていたが、同ボランティアが途中帰国したあとには後任は未配置である。

3-5-4 草の根無償資金協力

日本の政府開発援助（ODA）には、技術援助、無償資金協力などの形態があるが、草の根無償・人間の安全保障資金協力（以下、「草の根無償」と記す）は、わが国が途上国における経済社会開発を目的として、途上国の草の根レベルに直接裨益する具体的かつ比較的小規模なプロジェクトに対して行う資金援助であり、開発途上国の経済社会開発、民生の安定、福祉の向上などを目的として、開発途上国の多様なニーズに応えるために1989年に導入された制度で、きめ細かい援助の実現を目的としている。

開発途上国の地方公共団体、研究・医療機関、及びNGO等からの要請に対し、それらをカウンターパートとして主体的に実施するスキームであり、現地の日本大使館員が直接現地の人々と触れ合いながら援助を実施することから「顔の見える援助」ということができ、かつ現地のニーズに迅速に対応できるので「足の速い援助」であるともいえる。

〈実施対象国・地域〉

2006年4月現在、132カ国、1地域を対象としており、対象国・地域の選定にあたっては、①当該開発途上国の所得水準・貧困格差、②当該国における市民社会の活動状況、③「草の根無償」を実施した場合の援助効果、を考慮している。シエラレオネについても対象国である。

〈対象分野〉

基本方針は、基礎生活分野（Basic Human Needs）に資する分野、及び人間の安全保障の観点から特に重要な分野を優先的に支援することであり、草の根レベルに対する裨益効果の高い分野、小規模な支援によって高い援助効果を発揮する分野、人道上迅速な支援が必要な分野などについて積極的に取り組むこととしている。例えば、基礎教育・人材育成、保健医療・水、農業・農村開発、社会的弱者支援、災害救援支援、被災地の復興支援、所得創出活動支援、などの分野が該当している。

基礎生活分野に該当する分野としては、保健・医療分野（例：病院の病棟建設、医療機材の供与）、基礎教育分野（例：小中学校の教室建設、机椅子等の供与）、民生・環境分野（例：井戸掘削、貯水タンクの供与）等に該当するプロジェクトが実績として多数を占めている。

人間の安全保障の考えが強く反映された分野としては、感染症、環境問題といった国境を越える分野や、地域紛争による難民や国内避難民支援などの分野であり、それらの問題を克服するため、人々を脅威から保護し、個人やコミュニティの能力育成を目的とするものであり、これら複数の支援活動を、1つの地域で総合的に行っていく付加価値型（Value Added Approach）プロジェクトが好例と成り得る。

また、以下の分野は支援対象としていない。

- ・高等学術機関における研究支援、被供与団体のキャパシティ・ビルディング等、草の根レベルに対する裨益効果が明確でないプロジェクトに対する支援
- ・商業活動や雇用創出に特化した支援
- ・文化・芸術・スポーツ等、経済社会開発と関連性が薄いプロジェクトに対する支援
- ・政治目的・宗教布教目的が含まれたり、軍事的利用が認められる案件

〈供与限度額〉

原則 1,000 万円以下であり、プロジェクトの内容に応じ最大 1 億円まで認められる。ただし、5,000 万円を超える案件については、対人地雷対策関連案件であるか、人間の安全保障の考え方がより強く反映された案件である必要がある。

〈申請のプロセス・時期〉

申請団体は、在外公館に対して申請書を提出する。申請書には、必要に応じて、プロジェクトの詳細な予算、プロジェクト実施地を示す地図、プロジェクトの実施可能性調査、供与資金で購入する物品・サービスの 3 社見積もり、申請団体の紹介資料（パンフレット等）や規則書、申請団体の年間予算書を添付する必要がある。

在ガーナ日本大使館担当書記官からの話によれば、申請は年中受け付けているが、毎年度 10 月末が本省に対するりん請の締切りとなっており、9 月末までにガーナ大使館へ申請した場合その年度の審査となり、それ以降の要請は翌年度（4 月以降）の審査となる。

〈審査〉

在外公館は、申請された案件につき、上位計画との整合性、案件の内容の妥当性、実現可能性（フィージビリティ）、案件の持続性（サステナビリティ）の観点から総合的に検討を行う。上位計画との整合性は、政府の開発援助大綱や中期開発計画、国別援助方針など、わが国と当該国の上位計画との整合性であり、妥当性については、草の根に直接裨益し、予算規模、期間（署名後 1 年以内）、目標が具体的なプロジェクトであることである。また、活動実績、人員体制、財務体制など、団体の実施能力を精査しプロジェクト自体の実現可能性を審査し、プロジェクトの目的・効果達成のため、維持管理も含めた、団体の施設・人員・体制が十分に準備できているかという持続性を審査する。

また、在外公館は、贈与契約に基づき実施されたプロジェクトの完了直後及び事業完了から 2 年後に、プロジェクトが当初の想定どおりの効果を発現しているかを検証することとなっている。

〈これまでと今後の協力〉

シエラレオネが正式に対象国に選ばれたのは2007年2月であるが、これまで内戦前からいくつかの案件が既に実施されている。最近では、在シエラレオネ邦人関連と、JICA給水体整備プロジェクトの配水管延伸要請の2案件が採択されている。在ガーナ日本大使館担当書記官の話では、1年に1案件程度の採択が目安であり、今後の案件形成については、わが国の協力プログラムに合わせて、JICA事業との連携も審査の重要なポイントとなるとのことである。

表3-10 実施済み及び実施中シエラレオネ対象案件¹⁰³

契約日	案件名(日本名)	Project title	Recipient	案件概要	供与額(\$)
1997年1月7日	年少妊産婦技術開発センター支援計画	Construction of Home Care Unit and The Purchase of Furniture and Equipment at Grafton Village in Sierra Leone	Forum for African Women Educationalists (FAWE), Sierra Leone Chapter	訓練校舎建設1棟、および訓練用機材の供与	\$49,830
2002年2月28日	ラジオ番組制作能力向上計画	Project of Increasing Production Capacity of the Radio Program	Search for Common Ground	視聴覚機材・運搬用の車輛供与	\$71,756
2003年3月2日	ボンバリ地区農協精米施設整備計画	Project for Reactivation of Mechanical Rice Cultivation and Seed Bank System in	Bombali Farmers Cooperative Union	精米施設整備	\$81,273
2007年3月21日	宣教クララ修道会総合教育施設整備計画	The Project for Rehabilitation of Clarissan Missionary School Complex	The Clarissan Missionary Sisters	教育施設整備	\$39,896
2008年2月(予定)	ロクプール水供給施設拡張計画	the Project for Expansion of Rokupr Water Supply Facilities	Kambia District Office	地方都市水供給施設	\$83,283

3-5-5 平和構築基金 (PBF)

〈平和構築委員会 (PBC) と平和構築基金 (PBF)〉

PBCは、国連安全保障理事会、国連総会の下部機関であり、2005年3月のアナン事務総長報告で設立が提言、同年12月の総会と安全保障理事会におけるそれぞれの決議(A60/180及びS1645)によって設立され、ブルンジとシエラレオネが全会一致で選ばれた。その目的は、持続可能な平和を達成するために紛争状態の解決から復旧、社会復帰、復興に至るまで、一貫したアプローチに基づき、紛争後の平和構築と復興のための統合戦略を助言及び提案することである。PBCの構成は、議題や手続きの設定など運営上の意思決定を行う31カ国¹⁰⁴からなる常設の組織委員会、及び個別の案件に関して実質的な議論を行い、統合平和構築戦略の作成を行う国別会合¹⁰⁵から構成される。

PBFは2006年10月に設立式典が開催され、国別会合の対象国であるブルンジ、シエラレオネにそれぞれ3,500万米ドルを拠出することが決定している。PBFは加盟国が自発的に拠出し事務

103 在ガーナ日本大使館の資料を基に小野企画調査員作成。

104 安保理国7、経済社会理事国7、総会7、要員派遣国5、日本含む財政貢献国5。

105 組織委メンバー31に合わせて対象当該国、主要関係国、国連・国際・地域機関、市民社会。

総長が管理する基金であり、短期的な緊急の平和構築ニーズへの対処が目的である。

PBC、PBFに加えて、事務総長直轄の事務局でPBCの支援とPBFの管理を行う平和構築支援事務局(PBSO)も設置された。国連では、これらの機関を総称して「平和構築アーキテクチャー」と呼んでいる。

シエラレオネに対する重点支援分野と具体的内容は、以下のとおりである。PBCとPBFは必ずしも連携しているわけではないという意見¹⁰⁶があるが、同じ優先分野を取っており、2007年12月時点でのPBF国別会合で作成中の統合平和構築戦略では、優先分野に電力セクターへの取り組みが加えられる予定であり、PBFの優先分野へも影響があるといわれている¹⁰⁷。また、資金メカニズムをもたないPBCにとっては、これまでPBFとその他アドホックなドナー支援に頼っていたが、シエラレオネ国別統合平和構築戦略では、コモンバスケット等の資金メカニズムも検討されており、PBF終了後も中期的に優先分野に対して取り組んでいくことが想定されている。

若者の雇用とエンパワーメント：

- ・教育、訓練、政治プロセス参加、人権保護、経済成長と民間セクターの発展、基礎インフラの整備。

よき統治：

- ・選挙、信頼醸成措置、リスク制限措置、政党間対話、汚職対策。

司法と治安部門改革：

- ・法改正、慣習的・伝統的司法制度の調和、遅滞訴訟案件の処理、刑務所の過密状態の解決、司法部門職員能力向上、国軍の生活環境改善、児童兵の社会復帰、警察改革・訓練。

能力構築：

- ・国家機関の強化、公務員の能力構築、行政サービス向上

現在は、シエラレオネとブルンジが対象国となっているが、同時に支援を実施できる国は3、4カ国程度であり、リベリア、東チモール、ハイチが次の対象国の有力候補とみられている¹⁰⁸。

〈シエラレオネ PBF 運営委員会〉

シエラレオネ国内では、運営委員会が設立され、PBFの国レベルでの案件決定、資金割り当て・管理を行う。委員会は月1回の頻度で開催されることとなっている。メンバーと具体的な役割、承認までのプロセスについて以下に記す。

技術的側面については、技術委員会を組織して貧困削減戦略書(PRSP)のピラーワーキンググループから技術的アドバイス及び支援を受け、平和構築と貧困削減のリンケージや協調を確保し、活動の重複を避けるようにする予定である。技術委員会も、ケースに応じて運営委員会の意思決定に参加する体制をとる¹⁰⁹。

106 具体的にはPBCのアジェンダでないリベリアにPBFは拠出する点等。

107 Mr. Berhanemeskel Nega, Chief of Staff, United Nations Integrated Office in Sierra Leone とのヒアリングによる(2007年11月22日)。

108 United Nations: Peace building Commission Fact Sheet, 日本国際問題研究所ホームページ参照。

109 United Nations: Peace building Commission Fact Sheet, Terms of Reference And Rules of Procedure for the Sierra Leone Peace building Fund Steering Committee, 日本国際問題研究所ホームページ参照。

メンバー：

- ・ 共同議長：シエラレオネ国連事務総長執行代表（ERSG）国連シエラレオネ統合事務所（UNIOSIL）と副大統領¹¹⁰
- ・ シエラレオネ政府（GOSL）（2名）：通常財務大臣と議題によって関連大臣等
- ・ ドナー（2名）：欧州委員会（EC）と DIFID
- ・ シエラレオネ国内国連機関（2名）：UNDP 及び議題によって関連 UN 機関
- ・ オブザーバー（適宜）：関係ドナー、NGO、その他議題によって関連する団体

役割・責任：

- ・ 運営委員会の TOR の見直し・承認
- ・ PBF 優先分野の見直し及びエンドース
- ・ 確実に優先分野に沿った案件への資金割り当ての確認
- ・ 関係者との十分な議論・調整を図ることによる支援の重複の回避
- ・ PBF 資金割り当てに関し、PBC との調和を図る
- ・ プロポーサルの審査、承認を行う。プロポーサルは政府機関と UN 機関から合同で運営委員会に提出される
- ・ PBF に必要な事項の議論を行う（プログラム・プロジェクトの実施手順、ドナープレゼンスや PBF のための情報管理、モニタリング・評価）
- ・ 他の平和構築活動との連携、調整
- ・ 案件実施者からの定期報告の精査・承認による進捗モニタリング

〈シエラレオネでの PBF 実施状況〉

2007年3月1日、シエラレオネに3,500万米ドルの資金を割り当てることが発表され、その後の審査プロセスを経て、2007年5月に2件（警察、若者分野）、6月に1件（人権分野）、7月に4件（治安、司法、選挙、国軍兵舎分野）と続いて採択された。承認されたプロジェクト予算は約1,600万米ドル、残りの1,900万米ドルは新たに優先分野として検討されている電力セクターと前述の4つの優先分野に振り分けられ、案件形成を行うこととなる。現在のパイプラインプロジェクトは未発表だが、エネルギー、水、国会支援等要請があがっており、実施機関も併せて検討中である。

PBF は通常の財政年度は関係なく割り当てられ、緊急支援窓口として、3,500万米ドルすべて実施されれば終了の予定である。PBF は UNDP 本部 - マルチドナー信託基金（MDTF）事務局にプールされており、承認プロジェクトに応じ、現地の UN 実施機関の口座に送金、プロジェクト実施となる。

シエラレオネでは現在 UNDP 実施のプロジェクトのみであるが、例えばブルンジでは国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等他の UN 機関が実施している。シエラレオネ UNDP は MDTF の資金管理調整を行い、ひとつの PBF 実施機関として実施している。よって、他の UN 機関が実施機関となった場合もその機関が PBF の受け先となり、プロジェクトを実施、PBSO へ定期報告を行う。それを下に MDTF 事務局からシエラレオネ運営委員会に対して定期報告が行われることに

110 新政権下より、UN 代表と GOSL 代表ということになる（ERSG と副大統領でなければならないということではない）。

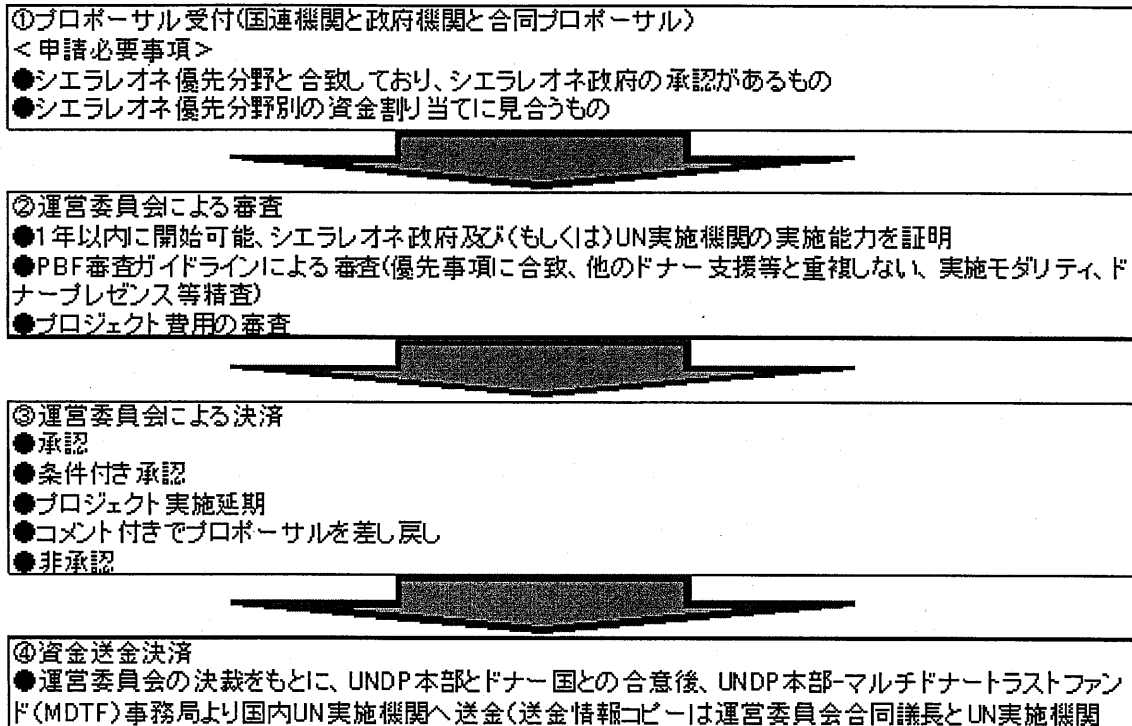


図3-3 運営委員会による審査プロセス¹¹¹

なっている¹¹²。

PBFの審査にかかる期間は案件によって数週間から数箇月。また、シエラレオネ割り当てPBFのなかで、通常審査と別に、5万米ドル以下(最大合計50万米ドル)の案件申請で、「ファストラック制度」が設置予定であるが、詳細はいまだ運営委員会で検討中のため未実施である。

その他、国別割り当て枠のほかに、緊急度が高く、支援金融システムが存在しない国を主に対象とした、「Emergency Window」は最大1億米ドルの緊急支援ツールである。同ツールは本部PBSO決裁で承認され、最近ではコートジボアールがこのケースとなる。シエラレオネは該当しない¹¹³。

UNIOSILのChief of Staffの話によれば、シエラレオネのPBFの準備が内戦終結直後の5年前であったら、政府の建物修復など緊急事業により十分に貢献できただろうが、現在では、紛争終了後しばらく経過し、持続性等を考慮し十分に精査しつつ進めなければならないため、支援実施に時間やコストがかかっているとのことであった。また、2007年の大統領選挙、2008年の地方首長選挙がPBFの実施に少なからず影響を与えている¹¹⁴とのコメントもあった。

111 実施パートナーとして、NGOやその他実施機関が個別プロジェクトの実施を行うケースはあるが、基本的に要請、採択、承認後実施はUN関連機関を通してとなる。

112 Terms of Reference And Rules of Procedure for the Sierra Leone Peace building Fund Steering Committee 参照。

113 Mr. Berhanemeskel Nega, Chief of Staff, United Nations Integrated Office in Sierra Leone とのヒアリングによる(2007年11月22日)。

114 Mr. Berhanemeskel Nega, Chief of Staff, United Nations Integrated Office in Sierra Leone とのヒアリングによる(2007年11月22日)。

表 3 - 11 PBF 承認済案件¹¹⁵

運営委員会承認日	優先分野	シエラレオネ政府	UN実施機関	案件名	予算(US\$)
2007年5月11日	司法と治安部門改革	Sierra Leone Police	UNDP	Improved Public Order Management Capacity	1,042,564.91
2007年5月11日	若者の雇用とエンパワメント	Ministry of Youth and Sports, Youth Employment Secretariat	UNDP	Youth Enterprise Development	4,080,906.92
2007年6月22日	司法と治安部門改革	Human Right Commission for Sierra Leone	UNDP	Capacity Development of Human Rights Commission for Sierra Leone	1,522,055.70
2007年7月11日	司法と治安部門改革	Ministry of Finance	UNDP	Emergency Support to the Security	1,822,823.94
2007年7月11日	司法と治安部門改革	Office of the Chief Justice	UNDP	Capacity Development to the Justice System to Prevent Delays in Trails and to Clear Backlog of Cases	3,959,772.54
2007年7月11日	良き統治	National Elections Commission	UNDP	Support to National Elections Commission Polling Staff	1,598,727.36
2007年7月11日	司法と治安部門改革	Ministry of Defence	UNDP	Rehabilitation of the Water and Sanitation Facilities for the Republic of Sierra Leone Armed Forces Barracks in Freetown	1,955,706.00
Total					\$15,982,577.37

115 www.unpdf.org/sierraleone-project.shtml を参照して小野企画調査員が作成。

第4章 JICAプログラム形成の方向性

4-1 今後のプログラム形成において注意すべき国及びカンビア島の現状

4-1-1 国家の現状

〈新大統領の政策〉

2007年8月の大統領選挙で上位2名に選ばれた、全人民会議〔(APC) (北部テムネ族が主な支持基盤)〕のアーネスト・コロマ大統領(出身地は北部州のBombali District、テムネ族)がシエラレオネ人民党〔(SLPP)、南部メンデ族が主な支持基盤〕のソロモン・ベレワ候補との決選投票(2007年9月8日実施)に勝利。これまでの政権によるサービスの改善がみられないことが政権交代の大きな要因とみられる。また、大統領選挙では、SLPP側が分裂し、〔民主的変容のための人民活動(PMDC)、党首はミルトン・マルガイ初代大統領の孫のチャールズ・マルガイ〕と票を争った。APCとSLPPの候補者の決選投票では、PMDCはAPCを支持したため、メンデ族の支持基盤が統一されなかったことが、SLPPの敗北の要因のひとつといわれている。

現政権により、カバ前大統領を含む前政権の汚職に対する対応を反汚職委員会(Anti-Corruption Committee)を通じて行っているようであるが、その効果は未知数である。APCによる政権は1996年以來であり、今後のパフォーマンスが注目される。また、SLPP系のラジオを閉鎖するなどのメディア対策が今後国民の感情にどのように影響するかも懸念される。

また、新大統領の就任に伴う政権交代により、内閣改造が行われた(27省→20省)。新内閣にはこれまで国外にいた者、前APC政権時にかかわりの強い大臣が多く入閣しており、昨年までの内閣とかかわりの低い大臣が多く入閣している。

〈中央省庁職員の定年退職〉

今年、既に定年に達している約600名の中央省庁の職員が退職になるといわれている(教育省では184人)。退職後の空席ポストの充足とその後の政府の実施体制については事業の進捗に係る可能性がある。

〈ドナーへの依存体質：人道援助による影響〉

2002年までの内戦後の人道支援により、ドナーへの依存体質が国全体に残っている。政府・コミュニティとのやりとりの際には、依存体質から自助努力への段階的な移行を地道に働きかけていかななくてはならない。また、国家予算の不足という現実的な問題から、多く存在するドナーや非政府組織(NGO)活動などからの支援を前提にした開発目標を立てている傾向もある。

表 4 - 1 コロマ政権¹¹⁶

Cabinet	President & Ministers	Provinces	Party
President	Ernest Bai Koroma	Northern Prov.(Bombali)	APC
Vice President	Sam Sumana	Eastern Prov.(Kono)	APC
Presidential and Public Affairs	Alhaji Alpha Karu	Northern Prov.	APC
Foreign Affairs	Zainab Hawa Bangura	Northern Prov.	APC
Finance and Development	David Carew	Western Area	APC
Defense	Paulo Conteh	Northern Prov.	APC
Information and Communications	Alhaji I.B Kargbo	Northern Prov.	APC
Justice and Attorney-General	Abdul Serry-Kamal	Northern Prov.	APC
Health	Dr. Soccoh Kabia	North and South Prov.	PMDC
Mineral Resources	Alhaji Abubakar Jalloh	Northern Prov.	APC
Housing and Infrastructural Development	John Saab	Eastern Province (Lebanese Father)	PMDC
Agriculture	Dr. Sam Sesay	Northern Prov. (Kamasasa, Kambia)	PMDC / APC
Internal Affairs, Local Government and Rural Development	Dauda Sulaiman Kamara	Northern Prov.	APC
Lands, Country Planning & Environment	Benjamin O.N. Davies	Western Area	PMDC / APC
Energy and Power	Haja Afsatu Kabbah	Northern Prov.	APC
Marine Resources	Dr. Moses Moisa-Kapu	Eastern Province	PMDC
Social Welfare, Gender and Children's Affairs	Musu Kandeh	Northern Prov.	APC
Tourism and Cultural Affairs	Hindolo Trye	Eastern Prov.	APC
Employment and Social Security	Minkailu Mansaray	Northern Prov./ Western Area	APC
Education, Youths and Sports	Dr. Minkailu Bah	Northern Prov. (Fula ethnic group)	APC
Transport and Aviation	Kemoh Sesay	Northern Prov. (Port Loko)	APC
Trade and Industry	Alimamy Koroma	Northern Prov. (Mambolo, Kambia)	APC

表 4 - 2 合併・吸収された省庁 (27 → 20)

Ministry of Development and Economic Planning (MODEP)	財務省に合併(JICA窓口機能、組織はそのまま継続)
Ministry of Local Governance and Community Development (MLGCD)	内務省に合併(警察、刑務所、移民、地方自治が所掌となる)
Ministry of Youth and Sports(MYS)	教育省に合併
Ministry of Parliamentary and Political Affairs(MPPA)	大統領府に合併
Ministry of Provinces(North, South, East)	未定(任命予定)

4 - 1 - 2 カンビア県の現状

〈大統領選挙の影響〉

2007年大統領選挙により、与党(SLPP)が敗れたため、SLPPのカンビア県議会議長(首長)は休職、副議長は辞職して、現政党であるAPCの県代表が議長代行を務めている。

116 表4-2とともに<http://www.sierra-leone.org/cabinet.html>, <http://awarenesstimes.com/drwebsite/publish/index.shtm>, Sierra Leone Encyclopedia2007及びヒアリングを基に小野企画調査員作成。

また、中央から派遣された保健省県事務所長であるメンデ族（SLPPの支持基盤）の医師が、カンビア県のマジョリティであるテムネ族（APCの支持基盤）からそのポストを追われ、人員の入れ替えが行われたといったケースもあるといわれている。各部族の特徴として、テムネ族は一般的に商業で生計を立ててきた人が多く、メンデ族に比べ教育水準は低い、といわれる。また、そうした部族ごとの特徴により、テムネ族を支持基盤とするAPCは比較的保守的で他の部族に対して排他的であり、SLPPは他部族に対して寛容であるといわれているようである。部族的な線引きが行われることがある一方で、全般的に部族の違いによる敵対感情はみられない。

また、カンビア県出身の大臣は3名〔貿易産業省、農業省、内務地方自治体地域開発省（MIALGRD）〕。なお、President Unit傘下の社会活動のための委員会（NaCSA）のCommissioner（大臣相当の職位）もカンビア県出身である。カンビア県出身の副大臣は1名〔財務経済開発省（MOFED）〕。新大統領に加え、カンビア出身大臣が内閣に占める割合は高いと思われるが、政治的な動きによりカンビア県の開発が加速するとは必ずしもいえないようである。

〈物価の急上昇と治安悪化の危険性〉

世界的な石油価格の高騰を受けて、カンビア県でも燃料代が高騰し、物価も急上昇してきている。それでも、これまで住民による暴動が起こっていないのは、住民が内戦の再発をおそれて自粛しているからだという（カンビア県子ども・青年支援調査団現地スタッフ談）。しかし、今後も物価上昇が続き、住民の生活がますます苦しくなっていくならば、治安の悪化要因となりかねないので、目に見える形で住民の生活改善を図っていくことが重要であると思われる。

〈伝統的な地方有力者との関係〉

現在、中央政府が推進している地方分権化は、パラマウントチーフといった伝統的な地方有力者が権限を大きく握っている伝統的な構造へのチャレンジである。地方税などの徴収によるパラマウントチーフと県議会との軋轢があるように、税収など歳入及び法的な権限において今後も互いに相容れない状況が続いていく可能性がある。地方分権化の推進と伝統的な有力者の関係については、今後も注目していく必要がある。

〈地方選挙の影響〉

2008年7月5日に地方選挙が予定されている。地方選挙による県議会に占める政党勢力及び各チーフダム、ワードごとの選出者の政党・関心事項の把握は今後事業を進めるにあたり重要と思われる。また、大統領選挙後、野党側になった現在のSLPP主体の県議会議員が、多く入れ替わることが予想される。一方で地方選挙後、新たに選ばれた地方議員により、県議会、ワード委員会など地方行政の要が機能することも期待されてもいる。

今後の注意すべき点として、地方選挙による県議会のメンバー構成に合わせて、中央政府から県議会への予算配分の状況とそれに伴う県議会の人材配置の状況をモニターし、今後のプロジェクト実施につなげていくことが重要である。

〈その他：カンビア県の米について〉

世界食糧プログラム（WFP）がカンビア県の稲作状況の調査を行い、十分な生産量が確保できると判断されれば、School Feeding Programme用に、WFPが米を買う予定がある。また、シエラ

レオネ政府（GOSL）の買い付け米もある。これにより、政府はカンビア県からギニアへの不法な米の輸出を防ぎたい意向をもっている。現在、ギニアへの不法入国ルートは30カ所あるといわれ、政府が取り締まっているが、不法輸出を防ぐのが難しい状況。ギニアではシエラレオネより高い値で米が売れるのが不法輸出の一番の原因となっているようである。しかし、地理的な理由や交通事情などから、実体としては、ギニアとの経済活動は、住民やビジネスに欠かせない状況となっていることも事実である。

4-2 これまでのJICA協力（カンビア県子ども・青年支援調査）の成果と教訓

4-2-1 カンビア県子ども・青年支援調査の概要

〈本調査の背景〉

シエラレオネは11年に及ぶ内戦後（1991～2002年）、緊急援助の段階から復興・開発の段階へ移行しつつあるが、本調査の実施に際しては、外部援助への依存から脱し、地域自立型の復興・開発を支援する必要性が考慮された。特に元児童兵等、子どもたちに関するニーズが大きく、学校をエントリー・ポイントとした、教育開発とコミュニティ開発の両方を同時に追求するアプローチによる開発調査を実施することとなった。

〈調査実施期間〉

2005年10月～2008年8月（3年間）

〈カウンターパート〉

中央レベル：教育省

県レベル：県議会、県教育事務所、県社会福祉女性子ども事務所

〈対象地区〉

Zone 1：トンコリンバ・チーフダムのカマササ地域

Zone 2：マグベマ・チーフダムのロクーブル地域

Zone 3：ブラマイア・チーフダムのククナ地域

対象校：上記3チーフダムの33校（3中学校、30小学校）

なお、対象地区選定にあたっては2段階のスクリーニングを行った。まず、第1スクリーニングでは、プロジェクトの実施上必要な物理的条件を満たしていないチーフダムを対象から外すことを目的とした。物理的条件とは、例えば「中学校の有無」や「雨期のアクセス」である。第2スクリーニングは、1) 社会的公平性（「内戦後の状況」「教育の状況」「ジェンダー・バランス」及び「生活の状況」）、2) 関係者のやる気、及び、3) 支援システムの3つの基準に沿って行った。

〈調査の主な目的〉

- 1) 対象校において、学校を中心にコミュニティの参加を得ながら、コミュニティ主体の教育開発とコミュニティ開発を支援し、コミュニティの自立的な発展への足がかりをつくる
- 2) 対象地区での経験を、コミュニティ自立支援のためのモデル・アプローチとして取りまとめる

〈活動の概要〉

- 1) すべての対象校に、教育とコミュニティ開発委員会 (ECDC) を設立し、学校を中心にコミュニティ全体で教育とコミュニティ開発に取り組む体制をつくり、ECDC が提案する活動（マイクロプロジェクト）を支援する
- 2) 3つの中学校にリソースセンターを建設し、同中学校及び周辺の小学校のECDCの共通するニーズに基づいた研修を実施したり、ECDC が借りて利用できる資機材を管理するなど、ECDC に新しいアイデアを注入するセンターとして機能させる

〈調査の実施体制〉

- 1) 中央レベル：教育省を中心に、他省庁〔MIALGRD、保健省、農業省、社会福祉・女性子ども省 (MAWGCA)〕が参加する Steering Committee を年1～2回程度開催→本調査のプロジェクトの進捗共有・広報・普及が主な目的
- 2) 県レベル：県議会、県教育事務所がカウンターパート+調査団雇用のナショナルスタッフ（コーディネーター1名、ファシリテーター6名、建築エンジニア2名）→この両者が実施部隊
- 3) チーフダム・レベル：県レベルのカウンターパートと ECDC 代表などからなるゾーン調整委員会 (ZCC)〔ZCC はその後県調整委員会 (DCC) と改称された〕を設立→プロポーサル審査、モニタリング、経験交流が役割
- 4) 学校レベル：教員や校長、学校運営委員会 (SMC)、女性グループ、青年グループ、伝統グループの各代表からなる ECDC (合計15名程度) を設立

〈本調査の方針〉

- 1) ECDC を通じたコミュニティの主体的な参加
- 2) プロポーサル方式は、現場のニーズ・状況に柔軟に対応するためだけでなく、コミュニティのオーナーシップを高めるためのアプローチとして位置づけられる。
- 3) ECDC に青年グループ代表、女性グループ代表を含め、又これまで学校へ通えなかった子どもへの裨益など、社会的弱者への裨益を重視
- 4) 自分たちでできる小さな活動から徐々にスケールアップ
→ Step 1 (2006年5～10月) : Type A 活動 (JICA からの支援: 3万円以内)
→ Step 2 (2006年11月～2007年5月)・Step 3 (2007年11月～2008年4月) : Type B 活動 (JICA からの支援30万円以内)あるいはType C 活動 (JICA からの支援: 60万円以内)
- 5) コミュニティの能力に応じて、援助額を変える (キャパシティに合わせた支援) ことによりコミュニティの自助努力を促進 → Step 2 で Type B になるか Type C になるかは、Step 1 の実績を評価して決定 (リーダーシップ、民主的意思決定、住民参加の度合い、裨益の公平性、正確な帳簿管理)
- 6) Step 1 → Step 2 → Step 3 と、小さな活動から中規模の活動へと、徐々にスケールアップして、経験を積み重ねていくことによって、ECDC の能力を高めていく

4-2-2 カンビア県子ども・青年支援調査の成果

今回の案件形成調査において、カンビア県子ども・青年支援調査団員、ナショナルスタッフ、

シエラレオネ中央政府関係者、県レベル政府関係者からの聞き取りを通じ、「カンビア県子ども・青年支援調査」の成果及び教訓について、以下のとおり抽出した。

〈青年層がコミュニティ活動の主体及び自助努力の促進（平和促進への道）〉

紛争の一因ともなった社会から阻害された青年を巻き込んだコミュニティ開発は、青年に活躍の場を与え、地域住民の生活改善に貢献している。また、これまでコミュニティの意思決定に必ずしもかかわることのなかった青年層及び女性が主体となったコミュニティ活動は地域社会に結束と平和の促進をもたらしている。「ECDCを中心にコミュニティが主体となっても活動したことにより、ばらばらであったコミュニティ内の結束・平和がもたらされた」とECDCメンバーの青年層からの発言がいくつかあった（今回の現場でのECDCメンバーへの聞き取り調査による）。

ひとつひとつの課題を自ら解決するよう働きかけ、事業を完了することにより、徐々に青年層及びコミュニティ全体が自信をもち、地域開発に自ら取り組むためのエンパワーメントも促進した。また、ECDC内で民主的に意思決定を行った経験により、話し合いを通じて自分たちで平和裏に問題解決を行う能力が向上したといえる。コミュニティのリソース（労働力、資金調達、資材調達など）の動員が活発に行われたことも特筆すべき事実としてあげられる。

〈生活改善と学校の改善：持続可能な活動〉

学校建設のみを単体で行うのと比較して、収入向上活動を組み込むことにより、同活動によりもたらされた収入でコミュニティ自身が学校施設の維持、修復を行うことができているという例からも、教育環境改善と収入向上活動を通じたコミュニティ開発が好循環をつくり出しているといえる。

目に見える生活の改善がコミュニティに実感されたこと、その即効性と成果に至るまでのコミュニティ自身による事業運営管理のプロセスの両輪が効果的に働いている。

また、校舎の建築・修復を行った結果、学校に通う児童数が増えたことはコミュニティから大きな成果としてあげられている。

その他、様々な収入向上活動及び学校菜園は、本調査終了後も継続してコミュニティにより活動が継続されるものとして、コミュニティからも具体的な活動計画があげられている。

〈コミュニティ主体のアプローチとモデルの普及可能性〉

コミュニティが主体となって地域のニーズを把握して自分たちで計画を作成し、コミュニティが主体となって事業を行う。活動内容を自分たちで決めることができるブロックグラントの支援により、コミュニティのやる気を引き出すことに成功し、コミュニティが主体となって一連の事業を実施した経験により、コミュニティの能力向上、自助努力促進、自信の獲得につながっている。マダバマ・チーフダムのように近隣の地域にECDCアプローチについて普及している例もあった（今回の現場でのECDCメンバーへの聞き取り調査による）。

〈学校をエントリー・ポイント〉

教師は識字力があり（コミュニティによっては教師が唯一の識字者である場合もある）、外部からの援助機関との窓口となるばかりでなく、コミュニティからも信頼されている存在である。

教師及び学校関係者に青年層・女性グループを取り込んだコミュニティ開発グループである ECDC は、地域開発・生活改善の中心的な存在としてコミュニティを動員するコアグループとなっている。また、教育への関心の高いコミュニティにとって学校の改善は一体となって活動する原動力ともなっている。

また、学校を核とし、その学校に子どもを送っている周辺村をひとつのまとまりとしたグループ (ECDC) 形成を行うことは、村開発委員会 (VDC) のように村ごとにグループ形成を行うよりも効率がよく、コミュニティ開発の単位として適切な規模であるともいえる。

〈継続的なモニタリングの実施〉

プロジェクト雇用のファシリテーターによる継続的なモニタリングは、コミュニティのやる気を促し、きめの細かいやりとりを可能にした。また、常に外部者の目を意識することにより、透明性、説明責任の向上という効果も高めた。カンビア県子ども・青年支援調査における継続的なモニタリング活動の重要性は、本調査関係者ばかりでなく、中央、地方政府関係者からも高く評価されている。

〈コミュニティへの段階的な支援〉

コミュニティ活動の支援規模を、彼らのパフォーマンス評価に応じて徐々に拡大していく支援方法は、本調査の「STEP BY STEP」のコンセプトにあるとおり、“Learning by doing” として適切なコミュニティの能力向上のプロセスを考慮している。

〈コミュニティ・コントラクト形式〉

本調査の事業実施方法は、コミュニティ・コントラクト形式が特徴である。事業の実施（建築など）をプロジェクトが業者に委託するのではなく、地元コミュニティが請け負う形態であるため、費用が抑えられる。これにより他ドナー（世界銀行など）による支援に比べて半額程度の費用で学校建設が可能になった。また、コミュニティが自主的に追加的な費用を負担し増築及び仕様の改善が行われ、自主的なアクションを引き出している例もある。

費用を削減できるというメリット以外にも、地元の大工や職人が建設事業を請け負うことで地元にお金が落ちることや、プロジェクトが彼らを対象としたトレーニングを行ったことで技術向上が図られたこと、地元の間人が工事を行うため遅延等の問題が発生しても対処が取りやすいこと（フリータウンからの業者ではその対応が困難）も特筆すべきであろう。

4-2-3 プロジェクトからの教訓

〈地方分権化との整合性〉

本調査においてコミュニティのニーズを支援する過程で、県教育事務所は教育に関心があるものの、その他の事業（収入向上、ヘルスポスト、種子銀行など）においては、本来の教育事務所のマニフェスト及び彼らの専門とは異なる分野のため、協力が難しかった。他方、本プロジェクトを通じて、教育環境改善におけるコミュニティ開発の重要性について県教育事務所スタッフの理解が深まったことも事実である。今後は、GOSL が推進している地方分権の動きに沿った形で、県議会を通じたコミュニティへの支援を強化するため、地方行政を主管する中央政府 (MIALGRD) と県レベルでは県議会をカウンターパートとし、地方行政による事業運営のプラク

ティスを試みる。

〈技術的インプットの重要性〉

コミュニティが作成した計画に沿った支援を行っているが、コミュニティからのニーズは多岐にわたっている。建設事業、農業など、現地では対応できる人材が不足し、技術的な支援が必要であると思われる例があった。特に技術的支援が必要な分野としては、建設事業（学校・教員宿舎・ヘルスポスト建設など）、農業などがあげられる。

〈コミュニティへの会計指導の重要性〉

ブロックグラント方式のアプローチにおいては、資金管理の透明性と説明責任を確保するために、コミュニティへの会計・報告書作成の研修が重要であるが、この分野はカウンターパートや現地僱人の能力も低い分野であるため、日本人団員が直接きめ細かく指導する必要がある。今後ともこのような会計・報告書作成の研修をグループ形成後速やかに行い、その後も継続的にモニタリング・指導していくことが重要である。

4-3 シエラレオネの優先課題との関連性

4-3-1 ビジョン 2025

第3章で述べた国家計画のうち、長期的国家目標となるシエラレオネ・ビジョン 2025 は、「国民の団結」「進歩的な国家」「魅力的な国家」といった国家ビジョンに向けた戦略的課題とそれらに対する政策が掲げられている。ビジョン 2025 における以下の分野は地方行政を通じたコミュニティ主体の生活改善・地域開発のコンセプトに密接に関連している。

- ・住民が参加した民間主導の競争力のある経済の達成のための社会経済インフラ開発
- ・高い生活水準の創造のための食糧安全保障と適切な栄養摂取の達成、ジェンダー平等と主流化の促進、身障者やその他の社会的弱者の支援
- ・教育水準の高い社会の建設：公教育及びノンフォーマル教育での基礎教育の普及、学校の修復・建設
- ・民主主義的価値に基づいた寛容で安定した安全な社会の建設のためのよい統治
- ・自然資源の持続可能な開発、効果的な活用と質の高い環境の維持

4-3-2 貧困削減戦略書（PRSP）（2005-2007）

前述のように、新政権下の PRSP は現在作成中であり、年次計画や中期支出フレームワーク（MTEF）等支出計画の策定、多くのドナープログラム作成や実施は前 PRSP を基にまだ行われている。前 PRSP の3本柱のうち、後継案件の重要なアプローチである「主に県議会を通じたコミュニティ支援の実施による地方分権化の強化」は、「グッドガバナンス・平和の推進に資する公的セクターの能力向上」と密接に関連している。また、青年層・社会的弱者を十分巻き込んだコミュニティによる生活改善・地域開発活動の実施により、「より貧困層を対象とした持続可能な開発に資する食料の増産、人間開発に資する貧困層の生活水準の向上、青年層支援、ジェンダーの平等とエンパワーメント」の達成に寄与することが期待される。

4-4 今後の支援の方向性 —後継事業案—

GOSLが推進している地方分権の流れでは、コミュニティのニーズをワード委員会が汲み上げ、県議会へと持ち寄り、県開発計画及び事業運営管理をすることとなっているものの、このプロセスはいまだ実践されていない。また、県議会においては、小額ながら、地域開発のための事業支援を行っており、今後徐々に強化される必要がある。

今後の支援では、カンビア県子ども・青年支援調査の成果と教訓を基に、特にECDCモデルを活用したボトムアップアプローチを活用し、コミュニティに裨益する事業を支援し、生活改善を行う。その過程で、県議会を中心とした地方行政とコミュニティとの連携を徐々に強化し、地方分権化について中央政府の政策に提言し、他の県での普及を図る。

4-4-1 基本コンセプト

カンビア県の3つのチーフダムを対象に2005年から3年間実施した開発調査「カンビア県子ども・青年支援調査」により構築されたECDCモデルの成果と教訓を基に、技術協力プロジェクトを実施し、カンビア県のすべてのチーフダムを対象に、地方行政の能力向上を図りながら、コミュニティが主体となった生活改善事業を実施する。

〈コミュニティの生活改善：平和の配当〉

内戦の影響を受けたカンビア県のコミュニティによるコミュニティのための生活改善を推進する。

〈平和の定着の推進、青年・社会的弱者の巻き込みと目に見える生活改善、平和の定着〉

内戦の要因のひとつであった社会から疎外された地域青年と社会的弱者である女性及び子どもたちを十分考慮した自立支援の実施。並びに即効性のある生活改善・地域開発の支援。

〈対象地域をカンビア県全域に拡大〉

カンビア県子ども・青年支援調査によって構築されたコミュニティ開発を通じた教育環境改善モデルを基に、カンビア県全域を対象にコミュニティが主体となった生活改善事業を推進する。

〈地方分権化の推進：県議会を中心とした地方行政の能力向上〉

GOSL（MIALGRDが中心となって）が推進している地方分権化を現場で実践するパイロット事業を行い、必要な提言を行う。具体的には、村レベルのコミュニティのニーズをワード委員会が汲み上げ、県議会が中心となって各セクターの事務所（中央省庁出先事務所）や他ドナー・NGOと連携・調整の下、県の開発計画に沿った事業管理を行う。このプロセスを県議会が中心となつて行うことにより、県議会を中心とした地方行政の人材育成と行政システムの向上を推進する。

〈コミュニティ開発支援のモデル普及〉

本案件での事業成果と教訓を基に、他の県に普及できる地方行政を通じたコミュニティ開発支援について、汎用性のあるモデルの構築及び同モデル普及のためのガイドラインを作成し、政府・ドナーを巻き込んでモデルの普及を図る。

〈シエラレオネの人材の活躍の場をより拡大する〉

カンビア県子ども・青年支援調査によって培われたコミュニティ開発アプローチ、同調査で育ったコミュニティの人材をリソースパーソンとして近隣地域への普及、コミュニティの動員、スタディツアー、研修のリソースパーソンなどに活用する。

〈JICA の他案件（特に農業案件）との関連〉

コミュニティからの要望に基づき、現在 JICA で実施中のカンビア県農業強化支援プロジェクトで開発予定のテクニカルパッケージのうち、普及可能な部分を活用し、普及活動を行う。

〈現地 NGO、他ドナー事業との連携及びリソースの活用〉

第3章で述べた、現地 NGO、他ドナー事業等を活用し、限られたリソースの有効活用を行う。長年現地で活動している NGO の地域でのコミュニティでの経験、ネットワークは県内での効率的な事業実施と普及のためにも有効。また、プロジェクト内でのコミュニティでの小規模事業や、その成果を活用しての、GOSL やコミュニティ独自の事業に対して、他ドナープロジェクトや日本の草の根無償支援等を活用する。

4-4-2 後継事業（案）

〈案件名〉

「カンビア県 平和の定着のためのコミュニティ開発プロジェクト」

〈実施期間〉

2009 年～2013 年 4 年間

〈支援地域〉

カンビア県にある7つの全チーフダムを対象（カンビア県子ども・青年支援調査において支援している3チーフダムのコミュニティを除く）。

〈事業目標〉

- 1) 平和の定着を推進するために、コミュニティが主体となった生活改善・地域開発を支援し、コミュニティの自立的な発展を実現する。
- 2) 県議会をカウンターパートとして事業実施を行うことにより、彼らのキャパシティ・ディベロップメントを図り、地方分権化強化の足がかりをつくる。
- 3) カンビア県で実証したコミュニティ主体の生活改善モデルについて、GOSL による他県での普及をめざした同モデルの主流化を図る。

〈期待される成果〉

- 1) カンビア県全チーフダムの対象地域において、既存グループを基に、学校及びその周辺村を単位とした Committee を中心としたコミュニティ主体の事業運営が実施され、青年・社会的弱者を含むコミュニティの生活改善が推進されるとともに、コミュニティ活動を継続していく基盤ができる。

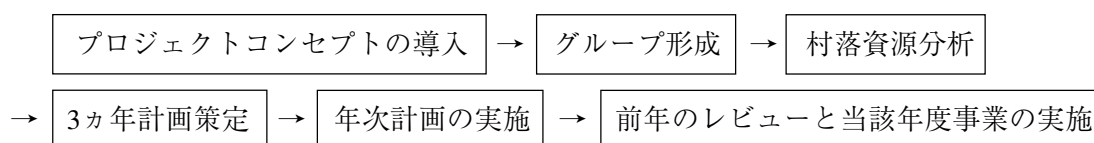
- 2) 地方行政を通じたコミュニティ支援が行われ、地方行政の人材育成と行政システム強化が進む。
- 3) 地方分権化のプラクティスが行われ、カンビア県以外へのモデル普及につき、中央政府に対して提言がなされる。

〈主な活動〉

- 1) - 1 カンビア県全チーフダムを対象に、既存グループを基に、ECDC の概念を取り入れた Committee を形成する。
- 1) - 2 上記 1) - 1 で形成された Committee を中心とした地域開発活動計画（マイクロプロジェクト）作成を促進し、県議会を通じてその実施を支援する。住民自身が事業内容について決定するが、子ども・青年支援調査において支援したマイクロプロジェクトの例を基にすると、学校修復・建設、ヘルスポスト建設、農業、収入向上活動など多岐に渡る事業が想定される。
- 1) - 3 コミュニティの要望に基づいて必要な研修・スタディツアーを実施する。なお、コミュニティからは要望があがってきにくいのが、必要なテーマ、新しいアイデア、技術についても適宜研修・スタディツアーを行い、紹介する。
- 2) - 1 県議会において、コミュニティからの声を基に作成される県開発計画策定のプロセスをモニタリングし、助言する。
- 2) - 2 県議会による他関係事務所との円滑な連携・調整について助言する。
- 2) - 3 主に県議会スタッフに対して必要な研修を実施する。
- 3) - 1 上記コミュニティ開発モデルの普及と主流化のために、中央政府・関係ドナー・NGO を巻き込んだ定期的なセミナーを実施する。
- 3) - 2 中央政府と事業の進捗を共有し、地方分権化に係る必要な助言を行う。また、コミュニティ開発モデルの普及の促進を働きかける。

〈主な事業の流れ〉

想定される事業実施の流れは以下のとおり。県議会をすべてのプロセスに巻き込んで実施する案件となるため、開始時には特に準備に時間がかかることが予想される。



- 1 年目：ベースライン調査、グループ形成、グループ運営研修、3 年計画策定
- 2 年目：1 年次の実施計画策定、マイクロプロジェクト実施
- 3 年目：前年のレビュー、2 年次の実施計画策定、マイクロプロジェクト実施
- 4 年目：前年のレビュー、3 年次の実施計画策定、マイクロプロジェクト実施、エンドライン調査

〈事業の実施体制〉

1) 中央レベルのカウンターパート：MIALGDRD

同省は県レベルのカウンターパートとなる県議会の主管省。本プロジェクトの目的は地方行政の強化を通じたコミュニティ開発であり、コミュニティ開発を主管し、併せて地方分権化を推進する同省が最もふさわしい。Steering Committeeは、MIALGDRDを中心に、関係他省庁もメンバーに含めて、本プロジェクトの進捗共有、広報・主流化を主な目的として開催する。

2) 県レベルのカウンターパート：カンビア県議会（Kambia District Council）

生活改善のためのコミュニティからのニーズはコミュニティインフラ整備（学校建設・修復、ヘルスポスト建設、井戸建設など）、収入向上活動（種子銀行、石鹸づくり、農産物取引等）、農業など多岐にわたることが想定される。県議会は各セクターの事務所、他ドナーと調整し、事業運営を監督する立場にある。シエラレオネが推進している地方分権化を強化するうえで、県議会が県レベルのカウンターパートとして最もふさわしいと思われる。

3) ワードレベル：ワード委員会

制度上、行政の末端に位置し、選挙区の単位でもある。ワード委員会がコミュニティのニーズを汲み上げ、県議会に持ち寄る立場にあるため、県開発計画立案のプロセスについて、県議会、チーフダム、セクション、コミュニティとの連携に注目し、モニタリングする必要がある。

4) コミュニティレベル

ECDCモデルを参考にしつつ、青年層・女性の巻き込みが可能な既存グループ（青年グループ、女性グループ、伝統的グループ、学校関係者など）を活用したコミュニティグループの形成あるいは再編を促進。コミュニティへのアプローチは学校を基点とすることを想定。

〈投 入〉

1) 長期専門家 2名

・総括 / コミュニティ開発

総括業務に加え、中央政府への働きかけ・調整、中央と地方の関係強化。

・業務調整 / 地方行政

調整業務、特にカンビア県での県議会を通じた事業実施の支援。

2) 短期専門家（土木・建築）1名

県レベルでは技術的専門性をもったカウンターパートが不足しているため、マイクロプロジェクト支援の際に、技術的指導が必要と思われる。実施方法は、コミュニティへのマイクロプロジェクトへの支援（ブロックグラント）は、能力向上のプロセスとしてとらえ、段階的に増やし、その後徐々に減らしていく。それに伴い、県議会からの負担割合を段階的に増やすよう働きかける。また、ブロックグラントの資金源の可能性としては、技術協力プロジェクトに加え、財務省からの依存財源の中の地方自治体開発グラント、国連開発計画（UNDP）のケネマ県経済復興プログラム（KDERP）による「District Development Fund」など、他ドナーのプロジェクトとの連携があげられる。現地でも人材や、事業を行っている農業、保健、マイクロファイナンスの分野については現地リソースの活用を考える。

〈ECDC モデルの活用と汎用化〉

後継案件を策定するにあたり、カンビア県子ども・青年支援調査で作成された ECDC モデルブックとマイクロプロジェクト計画・運営マニュアルを活用する。特にコミュニティへのアプローチ・動員、グループ運営（帳簿・報告書作成、リーダーシップ、情報共有など）、マイクロプロジェクト運営管理（コミュニティ・コントラクト、Plan-Do-See サイクルなど）については、本プロジェクトにおいて活用する。また、カウンターパートによる実施・普及を可能にするために、本プロジェクトを通して、いかに地方行政からのミニマムの投入・モニタリングで最大限の効果をあげ得るかを実際に実験・検証するとともに、地方行政に対して必要な能力強化を行うことによって、シエラレオネの地方行政が現実的に実施可能な、汎用性のある「コミュニティ主体の地域開発モデル」へとバージョンアップさせる。

社会的信頼度が高く、識字力もある教師（村の唯一の識字者である場合もある）は、外部からの援助機関との窓口的存在と成り得る。また、コミュニティ開発事業のアカウントビリティ確保のために、会計帳簿を規定どおりつけることは必須条件であり、それができる人材としての教師の巻き込みも重要である。カンビア県子ども・青年支援調査で実証されているとおり、求心力のある教師をコミュニティ開発の母体となるグループ（カンビア県子ども・青年支援調査の場合は ECDC）に取り込み、地域開発・生活改善を展開する。コミュニティにアプローチする単位としては、学校が重要な基点となろう。

〈想定される支援対象グループの数〉

カンビア県には7チーフダムがあり、20のワードに分かれている。ワードは人口規模により分割されており、行政の末端でもある。カンビア県子ども・青年支援調査で支援対象とした5ワードは除いた15のワードごとに5つのグループと人口が集中している7チーフダムのキャピタルごとに1つのグループを支援する。以下の点に留意する。

- ・支援グループの選び方において、2008年9月～2009年2月まで実施予定のフォローアップ協力で行う普及セミナーやスタディツアーとの関係を考慮する必要がある。
- ・支援グループ数は計 $82 = 15 \text{ワード} \times 5 \text{グループ} + 7 \text{グループ} \text{（キャピタル）}$
- ・キャピタルを支援することによりパラマウントチーフとのつながりも良好となる効果も期待できる。
- ・投入額については、カンビア県子ども・青年支援調査よりも少なくし、コミュニティのオーナーシップを高めることに配慮する。
- ・段階的に県議会独自の予算で実施する割合を増やしていくように働きかける。

4-5 まとめ

シエラレオネは、2002年の内戦終結後、2度の大統領選挙を無事に終え、2008年7月5日に2度目の地方選挙があり、初めての地方首長選挙を迎えようとしている。このように地方部での地域開発をとりまく環境は日々変化し、地方自治体とコミュニティが中央政府から委譲された権限を活用するため、地方自治と地方分権の確立をめざし、様々な努力が行われている。しかしながら、いまだに委譲された権限に比し予算・人員等の資源配分が不十分なこと、地方自治体の能力向上が十分達成されていないこと、地方自治体が政治による影響を受けやすいことなどから、地方部では、必ずしも期待された効果をあげていない。また、制度自体の定着や、伝統的生活に慣

れ親しんだ住民の地方行政官の意識変革も不十分であり、地域格差や貧困の問題は現在もなお大きな課題となっている。

わが国は、2004年の平和構築・復興分野のプロジェクト形成調査、2004年の平和構築アセスメント（PNA）を実施し、特に北部のカンビア県を中心に復興支援を開始し、教育、農業、水供給、保健分野を対象にマルチセクターの支援を実施してきた。また、今後の協力のために、企画調査員（地域開発）」により、改めて地方部の現状の調査を実施し、現状を取りまとめた。そのうえで、本プロジェクト形成調査を派遣し、更なる情報収集・分析、先方関係者との十分な対話を通じ、それらプロジェクト候補地、デザインの絞り込みを行い、対象地域における協力計画案を取りまとめた。

今後の具体的なプロジェクト形成に向けて、更なる他ドナーの事例や、JICAの過去の経験のレビューを行い、相手国政府と共通認識の醸成を図る必要がある。また、治安や地方政治の不安定さなどいくつかの問題点を克服し、プロジェクトの持続性を確保するためにも、相手国政府との緊密な協議及び調整が必要となると思われる。